LES EFFETS

DES

TRANSFORMATIONS DES ÉTATS

SUR LEURS

DETTES PUBLIQUES

ET AUTRES OBLIGATIONS FINANCIÈRES

I. — DETTES PUBLIQUES

Principaux ouvrages du même auteur :

BANQUE FONCIÈRE DES PAYSANS, 1883-1910, recherches économiques, statistiques et financières, Moscou, 1911, p. XII + 606 (en russe).

LA NOTION DE DROIT FINANCIER ET LA SCIENCE DES FINANCES, Yaroslavl, 1913, p. 42 (en russe).

LA PARTICIPATION DES ORGANES LÉGISLATIFS AU CONTRÔLE DES BANQUES D'ÉTAT EN RUSSIE ET A L'ÉTRANGER, Yaroslavl, 1913, p. 36 (en russe).

LES ALLEMANDS ET LES CAPITAUX ALLEMANDS DANS L'INDUSTRIE RUSSE, Saint-Pétersbourg, 1913, p. 67 (en russe).

LES BANQUES CENTRALES DE CRÉDIT ET LES ASSOCIATIONS BANCAIRES, Saint-Pétersbourg, 1914, p. 171 (en russe).

LE FINANCEMENT DE LA RÉFORME AGRAIRE, Pétrograd, 1917, p. 57 (en russe).

LE DROIT DES OBLIGATIONS ÉMISES PAR LES SOCIÉTÉS DES CHEMINS DE FER EN RUSSIE ET A L'ÉTRANGER, Pétrograd, 1917, p. 47 (en russe).

LA CIRCULATION MONÉTAIRE EN RUSSIE, Pétrograd, 1918, p. 123 (en russe).

LA BANQUEROUTE D'ÉTAT, Pétrograd, 1918, p. 128 (en russe).

LA RÉPARTITION DES DETTES PUBLIQUES EN CAS DE DÉMEMBREMENT DE L'ÉTAT DÉBITEUR, Berlin, 1923 (Travaux des savants russes à l'étranger, t. III), p. 158 (en russe).

PROBLEME DER GELDREFORM IN DEN BALTISCHEN STAATEN, Kiel, 1924, p. 13.

FIXING THE VALUE OF MONEY, Riga, 1925, p. 50.

DIE VERTEILUNG DER SCHULDEN DER OESTERREICHISCH-UNGARISCHEN MONARCHIE, Kiel, 1926, p. 22.

Ouvrages en préparation :

LES EFFETS DES TRANSFORMATIONS DES ÉTATS SUR LEURS DETTES PUBLIQUES ET AUTRES OBLIGATIONS FINANCIÈRES, tome II.

LA MONNAIE, recherches économiques, financières et juridiques, 3 volumes.

THE LAW OF PUBLIC DEBTS, Principles, comparative legislation and jurisprudence.

BIBLIOTHÈQUE DES ŒUVRES JURIDIQUES ÉTRANGÈRES

DP P 354
SAC

LES EFFETS DES TRANSFORMATIONS DES ÉTATS SUR LEURS DETTES PUBLIQUES ET AUTRES OBLIGATIONS FINANCIERES

TRAITÉ JURIDIQUE ET FINANCIER

PAR

A.-N. SACK

ANCIEN PROFESSEUR AGRÉGÉ
A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PETROGRAD

Avec une préface de

N. POLITIS

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE
PROFESSEUR HONORAIRE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS
ANCIEN MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE GRÈCE

I. — DETTES PUBLIQUES

LIBRERIA
HERNANDEZ
Rua, 4-SALAMANCA

SOCIÉTÉ ANONYME
DU
RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot, PARIS, 5e
LÉON TENIN, Directeur de la Librairie

1927

Tous droits de reproduction,
traduction et adaptation réservés

Copyright
by
A.-N. Sack
1927

A MA CHÈRE ET VAILLANTE COMPAGNE

MADAME NINA SACK

PRÉFACE

Le développement des relations financières est un des traits les plus saillants de la vie moderne des peuples. Le crédit public est devenu pour ainsi dire universel. Les emprunts internationaux sont entrés dans les habitudes de tous les pays, grands ou petits. Ils se sont multipliés. Les fonds d'États étrangers donnent lieu à des transactions quotidiennes sur la plupart des marchés du monde et occupent une large place jusque dans les portefeuilles les plus modestes.

Effet de l'interdépendance économique des peuples, ce vaste mouvement de capitaux en détermine à son tour l'extension et l'intensité. Il conditionne, dans une certaine mesure, la politique extérieure et même intérieure de tous les pays. Il donne naissance à des pratiques, à des institutions et à des difficultés juridiques nouvelles.

Parmi les problèmes qu'il a posés, un des plus importants et des plus complexes est assurément celui du sort des dettes publiques au cas où l'État qui les a contractées subit des transformations politiques ou territoriales.

Il a offert un intérêt croissant à mesure que les dettes extérieures ont augmenté et que les changements territoriaux sont devenus plus nombreux et plus étendus. Il s'est présenté avec une particulière complexité à la suite de la dernière guerre qui a mis aux prises tant de nations et a bouleversé la configuration territoriale de nombre d'entre elles.

Il n'est pas étonnant qu'il ait, un peu partout, attiré l'attention des spécialistes du droit financier et du droit international et inspiré une abondante littérature.

Cependant, il n'avait pas encore fait l'objet d'une étude d'ensemble, à la fois théorique et pratique.

C'est cette lacune que M. Sack a voulu combler. Il y était préparé par son enseignement à la Faculté de droit de Petrograd, par de nombreux ouvrages publiés depuis quinze ans, où s'est progressivement affirmé sa maîtrise dans l'étude des grands problèmes économiques et financiers de son pays, par l'observation des événements qui se sont produits en cette matière au cours et depuis la guerre mondiale.

Le présent volume donne les résultats de ses recherches et de ses réflexions sur les dettes publiques. Il sera suivi d'un second, consacré aux autres obligations financières des États.

Il n'est pas exagéré de dire que M. Sack a rempli la tâche qu'il s'était fixée avec plein succès : il a réussi à réunir une documentation d'une rare richesse. Avec la patience d'un bénédictin laïque et le discernement d'un savant averti, il a suivi de très près la longue liste des traités d'annexion et de règlement de dettes conclus depuis 150 ans et analysé une à une leurs clauses ; il a recherché la manière dont elles ont été appliquées, les mesures législatives, administratives et judiciaires auxquelles elles ont donné lieu ; il a recueilli et classé l'opinion de tous les auteurs qui ont écrit sur la matière. Il a enfin su utiliser cet énorme matériel avec un sens admirable des nécessités pratiques pour expliquer, jusque dans les moindres détails, la nature juridique de la succession aux dettes, les obligations des débiteurs et les droits des créanciers, les rapports entre États successeurs, les modes de répartition entre eux des dettes et les systèmes d'établissement de leurs quotes-parts.

Quand ce volume sera complété par les tables analytiques qui accompagneront le volume suivant, il aura la valeur d'un vaste répertoire que l'on pourra aisément consulter pour connaître avec profit les règles et les précédents relatifs aux divers aspects de la matière.

Dès maintenant, il peut rendre les plus grands services. Il ne projette pas seulement une vive lumière sur les règles qui régissent la succession aux dettes publiques. Il apporte

aussi une très utile contribution à l'étude générale du droit international en permettant, à l'occasion d'un problème particulier, d'en marquer les nouvelles tendances.

Son grand mérite, à cet égard, c'est de montrer, avec l'insuffisance des doctrines reçues, la nécessité de fournir une meilleure explication juridique du phénomène révélé, par une pratique déjà longue, que le poids des dettes publiques doit, au moment où l'État débiteur disparaît ou est amoindri, être réparti entre les États qui s'en partagent le territoire. Les anciennes doctrines avaient perdu de vue que l'obligation des États successeurs, de même que celle du débiteur originaire, existe à l'égard des créanciers et non à l'égard de leur nation. Elles s'étaient laissé influencer par le fréquent spectacle d'accords intervenant entre gouvernements pour arrêter, en cas de succession, la répartition des dettes et les modalités de leur paiement, sans s'efforcer de percer ces apparences pour voir qu'en réalité l'intervention des gouvernements ne visait pas la défense de leurs propres intérêts, masi la protection de ceux de leurs ressortissants. Victimes de cette illusion d'optique, les auteurs affirmaient qu'en cas d'annexion partielle les créanciers continuent à n'avoir d'action que contre le débiteur originaire, tandis que la contribution de celui-ci et des États successeurs est seule touchée, s'analysant à un rapport juridique d'État à État.

M. Sack fait définitivement justice de cette manière de voir. Il démontre que la nature juridique de la succession aux dettes repose non sur des rapports entre États, mais sur les droits des créanciers envers les États acquéreurs du territoire pour le compte duquel la dette a été contractée. La distinction est importante, car les intérêts des États annexants peuvent ne pas concorder avec ceux des créanciers.

Mais cette constatation faite, il a été fort embarrassé pour déterminer la nature juridique du principe de la succession. Les faits le portaient à penser qu'il relève du droit international. Cependant, il a été arrêté par l'idée qu'on se fait généralement de cette discipline qui, appliquée dans le passé aux seuls rapports des États entre eux, est tenue pour étrangère

aux rapports entre États et individus. Forcé de reconnaître que le principe de la succession déborde le droit privé, il le rattache au droit public. Mais, comme il s'agit de rapports pouvant exister entre un État et les ressortissants d'un autre État, il se voit obligé d'exclure le droit public national. Et, cherchant la satisfaction réclamée par la logique du raisonnement, il songe — suivant le procédé des romanistes qui, pour les contrats ne rentrant pas dans les catégories cataloguées, avaient inventé celle des contrats innommés — à une discipline nouvelle, hors cadres, *sui generis*, encore mal définie, qu'il appartiendrait à l'avenir de formuler et d'établir, et il en vient à parler (p. 88) d'un droit *supra-étatique*.

Or, c'est précisément à ce signe que l'on reconnaît le droit international. Si l'on n'en convient pas, c'est qu'on reste prisonnier de la tradition qui ne voit dans le droit international que le droit des États. Mais, sous la poussée des faits modernes, nombreux, concordants, impérieux, une conception nouvelle, plus élargie, s'impose : derrière les États apparaissent de plus en plus les individus pour jouer sur la scène internationale un rôle propre et y revendiquer directement leurs droits. Le droit international n'est plus seulement le droit des États, c'est aussi, de plus en plus, celui des rapports entre États et individus et entre individus de nationalité différente.

Il en est ainsi notamment pour les relations particulières qui, en cas de succession aux dettes publiques, naissent entre créanciers et États débiteurs.

Ce qui empêche de se rendre complètement compte de la situation, c'est que les individus ne sont pas encore armés pour revendiquer directement leurs droits contre les États : ils sont obligés de se faire représenter et protéger par leurs gouvernements, qui agissent à leur place et se comportent, dans ce cas, à peu près de même manière que lorsqu'ils prennent soin des intérêts publics dont ils ont la charge.

Mais il n'y a là qu'une lacune de procédure, qui, M. Sack le reconnaît lui-même (p. 233), n'affecte en rien les droits des créanciers.

Il l'a si bien senti qu'il en est arrivé — avec une grande hardiesse de logique — à soutenir (p. 235) que, si les traités relatifs à la répartition des dettes et à l'établissement des quotes-parts lient les États contractants entre eux, ils sont sans valeur juridique à l'égard des créanciers s'ils sont conclus au mépris de leurs droits. Ici encore, si les créanciers sont les ressortissants des États contractants, ils sont désarmés, et si ce sont des étrangers, ils ne peuvent agir que par l'entremise de leur gouvernement. Mais la violation de leurs droits — si elle s'est produite — n'en restera pas moins certaine.

La situation n'en sera en fait changée, la pratique ne sera d'accord avec la théorie que le jour où, dans une organisation internationale plus avancée, les particuliers seront admis à actionner directement les gouvernements devant les juridictions internationales.

Rien ne peut mieux montrer le besoin d'y parvenir que la patiente et objective analyse de la vie internationale, où l'individu, appelé à développer son activité, acquiert des droits dont la protection lui est encore mal assurée.

L'ouvrage de M. Sack marquera, dans l'évolution du droit international, une date pour avoir fait cette démonstration au sujet d'un des aspects du crédit public et apporté une remarquable contribution à l'étude de la nouvelle branche du droit des gens qui a été justement appelée le droit financier international.

N. Politis.

PRÉFACE DE L'AUTEUR

I.

L'ouvrage que je présente ici résume les résultats d'une étude détaillée commencée il y a bientôt dix ans : la Révolution russe de mars 1917 m'a amené à examiner les effets d'une transformation *politique* de l'État sur sa dette publique. D'autre part, la déclaration du Gouvernement provisoire du 30 mars 1917, qui proclama l'indépendance de la Pologne, a posé devant moi, d'une façon tangible, la question des effets qu'exercent dans le même sens les transformations *territoriales* d'un État.

Mon intérêt pour ces problèmes, le besoin d'en étudier à fond la nature et la portée juridique et financière n'ont fait que s'accroître à mesure que se déroulaient, dans ma patrie, les événements successifs de ces dernières années : coup d'État bolchevique en novembre 1917, décret du (1er) 13 janvier 1918 sur l'annulation des anciens emprunts d'État, traités passés par les Soviets avec l'Allemagne (Brest-Litovsk et Berlin, 1918), puis avec les nouveaux États de la Baltique (1920-1921), etc.

Ces questions que la vie même ne cessait de poser m'ont d'abord intéressé à un point de vue essentiellement pratique, c'est-à-dire au point de vue du problème de la dette russe. C'est dans ce sens que se sont orientées mes premières recherches. Il en est résulté deux ouvrages : *La banqueroute d'État* (Petrograd, 1918) et *La répartition de la dette publique* (Berlin, 1923), tous les deux en russe.

A mesure qu'étaient mises en pratique les dispositions respectives des traités de paix qui ont clos la guerre générale, et que, d'autre part, mon départ pour l'étranger m'eût permis d'amplifier ma documentation, je me trouvai en mesure d'étendre et d'approfondir le champ de mes recherches pour étudier, sous

toutes leurs faces et dans toute leur complexité, la théorie et la pratique du problème juridique et financier qui fait l'objet du présent ouvrage.

II.

Déjà W. E. HALL, dans son cours bien connu de droit international, a dû constater que la question de la succession d'État ne trouve généralement pas de réponse satisfaisante chez les auteurs qui ont écrit sur le droit international. « Ils sont incomplets et tendent à se copier les uns les autres. » G. JELLINEK était également d'avis que, « de toutes les questions du droit des gens, il y en a peu qui fussent aussi peu élucidées que la doctrine de la succession d'État ».

Et voici qu'au cours de mes recherches j'ai eu la même impression que celle formulée il y a quarante ans par HALL et il y a vingt ans par JELLINEK : les auteurs les plus érudits, les plus brillants, qui se sont occupés des problèmes en question, soit dans leurs cours de droit international, soit dans des monographies spéciales, sont toujours incomplets, se bornent souvent à copier leurs prédécesseurs, et leur contribution, si précieuse qu'elle soit, n'arrive pas à résoudre notre problème d'une façon satisfaisante.

Cette lacune s'explique, me semble-t-il, par certaines raisons bien déterminées.

La raison essentielle c'est que les auteurs considèrent généralement notre problème comme une question des rapports entre États qui relèverait du droit international public ; ils l'envisagent, par conséquent, en partant des méthodes et des règles de cette dernière discipline et se bornent aux faits et questions qui, d'après eux, entrent dans ses cadres. Cependant, notre problème n'est pas une question de rapports entre États, mais une question des rapports juridiques entre les créanciers de la dette publique et le nouveau gouvernement (ou les nouveaux gouvernements) établi sur tout ou partie du territoire de l'ancien État. Il est évident que les rapports entre des personnes privées et un gouvernement ne peuvent ressortir au domaine du droit international public, lequel ne s'applique qu'aux questions relatives aux rapports des États entre eux. Or, donc, du moment que notre problème ne tombe pas dans le domaine du droit international public, les principes et règles de ce dernier,

généralement invoqués par les auteurs, ne sauraient, dans l'occurrence, être appliqués ni fournir la solution cherchée. On peut même dire que, du point de vue du droit international public, il est impossible de trouver une solution juridique positive de ce problème ; on comprend, par conséquent, que des internationalistes éminents, tels que W. E. HALL, E. BOREL, W. SCHŒNBORN, K. STRUPP, en soient venus à conclure que le droit international ne comporte pas de normes qui puissent servir de base juridique à notre problème. Quant aux auteurs qui tendent à admettre pareille possibilité, ils partent des motifs souvent vagues ou insuffisamment fondés, tels que des considérations de justice, etc., qui n'ont rien à voir à la nature juridique du problème.

Une autre raison, c'est que les auteurs perdent ordinairement de vue combien il est indispensable de mettre préalablement en lumière la nature juridique et financière des dettes d'État en général et des diverses catégories de ces dettes en particulier, de même qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte de l'évolution des formes juridiques et financières du crédit public. Il en résulte non seulement l'impossibilité d'établir, pour la solution du problème posé, un système juridique adéquat, mais, souvent, des conclusions franchement erronées en ce qui concerne aussi bien la question d'ensemble que les diverses questions de détail. Ceci n'a rien que de naturel, puisque, dans l'occurrence, on commet l'erreur de formuler des règles d'une portée générale en partant soit des principes du droit international public, soit des dispositions des traités internationaux du début du siècle dernier ; or, ces principes ne concernent pas directement notre problème et ces traités ont été déterminés par des conditions juridiques et politiques, ainsi que par des formes de crédit public foncièrement différentes des conditions et des formes de nos jours.

Une troisième raison, c'est que notre problème ayant été en quelque sorte annexé par les auteurs de droit international, son côté financier a été soit complètement délaissé, soit exposé d'une façon incomplète et peu satisfaisante. Or, la portée effective de ce problème réside précisément dans son aspect financier. Toutes les considérations d'ordre général qui négligent les aspects financiers du problème demeurent pour ainsi dire dans le vide et perdent de ce fait une bonne part de leur valeur.

Les auteurs qui ont écrit sur la science des finances ont égale-

ment négligé notre problème : il leur était impossible de le faire tenir dans les cadres habituels d'un cours de législation financière, car ce problème, bien que d'ordre juridique et financier, n'a rien à voir à la législation.

Seul le maître éminent de la science des finances française, M. G. Jèze, a abordé ce problème en y apportant le talent, l'érudition et la finesse d'esprit qui lui sont propres. Mais, limité par les cadres d'un cours, il a dû se borner, ainsi qu'il le dit lui-même, « à un effort de synthèse sur un problème extrêmement difficile et jusqu'ici traité fragmentairement », et à inviter ceux qui travailleront dans le même domaine « à reprendre la question dans son ensemble ».

III.

Mes recherches m'ont amené à conclure que notre problème est celui de la *succession des dettes d'État*, celle-ci étant une institution de droit qui comprend aussi bien les cas de transformation politique que ceux de transformation territoriale des États ; l'une et l'autre de ces deux catégories de cas, malgré la différence capitale de leur nature politique et d'importantes particularités juridiques qui les distinguent, offrent, en effet, en ce qui concerne notre problème, des propriétés et des traits communs. D'autre part, chaque espèce de transformation politique ou territoriale présente ses particularités politiques et juridiques, dont certaines sont essentielles pour notre problème. Je donne dans mon Introduction une classification de ces divers genres de transformations ; j'examine ensuite, d'un bout à l'autre de mon ouvrage, tel ou tel de ces divers cas, cherchant à établir les effets juridiques que chacun d'entre eux exerce sur la solution des différentes questions de détail comprises dans notre problème. Je soumets en outre à des exposés et des analyses distincts les diverses espèces des formations étatiques, afin de présenter d'une façon aussi précise que possible l'influence que tel ou tel changement de ces formations exerce sur leur dette publique.

Cette discrimination entre les divers objets de notre analyse ne fait cependant que corroborer la thèse que j'ai formulée plus haut, à savoir que le principe de la succession des dettes d'État reste toujours le même, que sa nature juridique demeure invariable, quelle que soit la transformation subie par l'État. Il résulte, notamment, de mon analyse, non seulement qu'il s'agit en

toutes circonstances d'un seul et même principe, mais qu'il ne saurait en être autrement. C'est ainsi que j'en viens à démontrer l'erreur des théories qui tantôt ne considèrent pas que la transformation politique constitue un cas de succession des dettes, ou bien excluent du champ d'action de ce principe les transformations territoriales ; tantôt, dans les limites de ces dernières, écartent les cas où l'ancien État amoindri ne cesse pas d'exister ; tantôt, enfin, éliminent les cas où les pertes territoriales ont été déterminées par la conquête, etc.

Je considère que notre problème ne saurait être régulièrement résolu si on ne l'analyse pas dans le plan des rapports juridiques entre les créanciers et l'État débiteur. Aussi ai-je commencé par un examen de la nature juridique des dettes d'État. Ma manière de voir et les conclusions auxquelles j'aboutis se rapprochent sur bien des points, s'écartent sur certains autres, de celles énoncées dans les ouvrages de M. Jèze. C'est en partant de ces conclusions que j'en arrive à construire le système juridique du problème qui fait l'objet des présentes recherches ; c'est ici surtout que mes vues divergent d'une façon plus marquée de celles de l'éminent savant français.

Je crois pouvoir affirmer que la succession des dettes d'État est une institution de droit *sui generis* qui ne ressortit pas au droit international public, mais au droit public général. Sur ce point, mes conclusions concordent avec celles de A. Rivier, E. Nys, F. Liszt, en partie avec celles de F. Holtzendorf. Une pareille conception est d'une très grande portée. Tout d'abord, elle pose au premier plan la question des droits acquis des personnes privées, des droits des créanciers de l'État et des obligations des gouvernements auxquels échoient les territoires de l'ancien État débiteur. Ainsi posé, le problème aboutit à des conclusions foncièrement différentes de celles auxquelles on en vient si on l'envisage du point de vue des rapports des États entre eux.

D'autre part, la succession des dettes publiques d'État étant une institution de droit public, les droits des créanciers et les obligations du gouvernement qui relèvent de cette institution ne sauraient offrir un caractère aussi absolu et inconditionné que les droits et obligations ordinaires de droit privé ; telles ou telles circonstances d'ordre politique, financier ou pratique peuvent déterminer dans certains cas la portée conventionnelle des règles en question ; elles doivent être strictement appliquées

lorsque ceci est possible et rationnel ; si leur stricte application est impossible ou peu pratique, on pourra se borner à les adopter à titre de principe directeur ; enfin, dans certaines circonstances déterminées, on pourra, pour de graves raisons pratiques, s'abstenir de leur application, à condition, bien entendu, que les intérêts des créanciers n'en subissent aucun dommage injustifié.

IV.

Le présent ouvrage n'est ni historique ni descriptif ; sa tâche ne consiste que subsidiairement dans l'analyse ou la critique des faits et des théories ; elle est essentiellement *constructive*. Je veux dire par là que mon intention a été surtout de dégager la structure de l'institution de droit qu'est la succession des dettes publiques, de l'ériger en système, d'établir en quelque sorte un code de règles de droit concernant les effets des diverses transformations des États sur les dettes de ces derniers.

La tâche est énorme ; les difficultés qu'elle comporte ne le sont pas moins. Il s'agit, somme toute, de codifier les règles des rapports les plus divers qui surgissent dans les circonstances les plus variées. La difficulté est d'autant plus grande qu'il nous faut partir des faits et des données qui datent des époques les plus diverses et visent les dettes et les transformations d'États les plus variées : de la pratique des traités internationaux, de la jurisprudence des tribunaux nationaux, des arbitrages internationaux, etc.

L'énormité et la difficulté de la tâche ont déterminé deux traits particuliers du présent ouvrage. L'un d'eux est d'ordre méthodologique, l'autre concerne l'exposé. La méthode que j'ai appliquée au cours de mes recherches procède par induction. De l'analyse des divers cas concrets et de la nature juridique de l'institution qui fait l'objet de mon ouvrage telle qu'elle nous apparaît sous ses divers aspects et dans ces manifestations particulières ; de l'examen du développement historique de cette institution telle qu'elle a été successivement conçue par le sentiment de droit du monde civilisé — je passe pour ainsi dire à la construction architecturale, à l'énoncé d'un système de règles de droit d'une portée générale suivies de conclusions particulières qui s'en dégagent.

Cette méthode explique le caractère de l'exposé. Toute formule d'ordre général est aussitôt corroborée par des faits empruntés

à la pratique internationale ou à la jurisprudence, ainsi que par les opinions des auteurs, lesquelles, dans notre question, prennent souvent valeur de faits. J'ai adopté cette manière d'exposer pour deux raisons. Une discussion purement spéculative, non étayée de données pratiques, n'aurait eu aucune portée décisive ; elle n'aurait fait qu'ajouter une « théorie » de plus à la littérature de la question. Cependant, mon intention n'était pas de créer une nouvelle théorie, mais de mettre en lumière la nature d'une institution de droit déjà existante, qu'il s'agit de ramener à des formules aussi claires et précises que possible. Pour aboutir à ces fins, non seulement je n'ai pu me passer d'exposer les faits matériels, mais j'ai dû, autant que possible, les exposer *tous*, afin de mettre bien en évidence la portée générale et universelle du système que j'ai cherché à dégager.

D'autre part, les faits relatifs à notre problème n'ont pas encore été, jusqu'ici, recensés et réunis sous une forme commode à manier. Or, ces faits sont très nombreux et les textes respectifs sont dispersés dans mille sources différentes. Ils restent souvent à peu près inconnus et, dans nombre de cas, presque, sinon tout à fait, inaccessibles. Dans ces conditions, il m'a semblé non seulement utile, mais pratiquement indispensable, d'exposer ou de citer intégralement tous les faits et documents relevant de notre problème. Disposés d'une façon systématique, soumis à l'analyse et à la critique, ces faits me semblent acquérir par eux-mêmes une grande valeur pratique, devenir dans leur ensemble un véritable digeste de l'institution de droit qui nous intéresse.

V.

Nul doute que le temps soit venu d'élaborer un système qui mette en évidence la nature juridique de la succession des dettes d'État et formule les règles de droit qui en ressortent. Les dettes publiques ont cessé depuis beau temps d'offrir le caractère de rares transactions d'ordre privé qui n'intéresseraient que l'économie intérieure des États. Le crédit public est devenu un facteur politique, économique et financier *de portée mondiale.*

Pour remplir ses fonctions sans encombre, sur une large échelle et avec un maximum d'utilité, le crédit public doit reposer *sur des bases juridiques bien établies.* Cependant, ni la teneur, ni l'étendue, ni la nature des droits et des obligations relevant des

dettes publiques n'ont été jusqu'à présent précisées d'une façon incontestable, n'ont obtenu de reconnaissance universelle, indispensable pour consolider les assises juridiques du crédit d'État.

Le crédit public a besoin d'un code à lui. Il ne s'agit pas, dans l'occurrence, des diverses lois nationales adoptées par tel ou tel pays en matière de dettes publiques. Il s'agit d'un ensemble de règles de droit de portée universelle, ayant valeur de normes reconnues par tous les États civilisés et offrant un caractère pour ainsi dire supra-étatique : le crédit public doit être doté, pour ainsi dire, d'une constitution d'ordre international, adoptée par la famille des nations. C'est là le gage d'un vaste développement de ses fonctions bienfaisantes, une voie naturelle vers la solidarité internationale ; c'est, enfin, un facteur puissant du développement des forces productives du monde entier.

VI.

Le volume que je soumets ici au lecteur est consacré aux dettes publiques de l'État. Le deuxième volume, que j'espère pouvoir publier sous peu, examine les autres obligations financières de l'État : celles résultant des contrats de toutes sortes, des pensions, des dépôts judiciaires et autres, ainsi que les dettes des entreprises d'État, toutes sortes de garanties délivrées par le gouvernement, le papier-monnaie, etc. Le règlement des questions relatives aux biens, propriétés et entreprises de l'État en cas de démembrement de ce dernier fera, dans ce deuxième volume, l'objet d'une étude spéciale, de même que le problème de la dette russe. Il y sera joint, en outre, un certain nombre d'index (d'auteurs, de matières, de documents, etc.) relatifs à l'ensemble des questions traitées dans les deux volumes.

VII.

J'ai puisé une grande partie de ma documentation dans les bibliothèques suivantes :

Bibliothèque nationale (*Paris*), Bibliothèque de la Chambre de commerce (*Paris*), Bibliothèque du Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale (*Paris*), Bibliothèque de la Grande Guerre (Collections Henri Leblanc, *Vincennes*), Bibliothèque du British Museum (*Londres*), Bibliothèque du Patent Office (*Londres*),

PREUSSISCHE STAATSBIBLIOTHEK (*Berlin*), BIBLIOTHÈQUE DE LA HANDELSKAMMER (*Berlin*).

Je tiens à remercier ici les personnes qui ont bien voulu mettre à ma disposition les documents et informations dont j'ai eu besoin pour mon travail, à savoir :

MM. le prof. A. ANDRÉADÈS (*Athènes*), P. APOSTOL (*Paris*), le prof. E. BOREL (*Genève*), P. CHASLES (ministère des Finances, *Paris*), R. COUSIN (sous-directeur de l'Association nationale des porteurs des valeurs mobilières, *Paris*), le Dr G. DOLZANI (membre-secrétaire du Sous-comité de la Commission des Réparations), H. E. FISK (Bankers Trust Company, *New-York*), S. GASELEE (Foreign Office, *Londres*), F. GIRAUD (président du Tribunal mixte, *Le Caire*), Dr Fr. HÖNIG (Allgemeine österreichische Boden-Credit Anstalt, *Vienne*), Sir Cecil J. B. HURST (legal adviser du Foreign Office, *Londres*), S. Exc. MEHMED MUNIR bey (ministre plénipotentiaire du gouvernement de la République turque, *Berne*), P. MILIOUKOF (ancien ministre des Affaires étrangères du gouvernement provisoire de Russie, *Paris*), Fred K. NIELSEN (Counsel du State Department des États-Unis, *Washington*), O. PIEST (Disconto-Gesellschaft, *Berlin*), J. SCHEFTEL (ancien avocat à la cour de Petrograd, *Paris*), Dr P. STIASSNY (*Vienne*), N. D. STOÏLOF (légation de Bulgarie, *Paris*), P. TAGER (de l'ancien Barreau de Moscou, *Paris*), J. VERGEOT (Banque ottomane, *Paris*).

Je dois les mêmes remerciements aux institutions suivantes :

AGENCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE (*Paris*), ASSOCIATION NATIONALE DES PORTEURS DES VALEURS MOBILIÈRES (*Paris*), BANQUE NATIONALE D'AUTRICHE (*Vienne*), CAISSE COMMUNE DES PORTEURS DES DETTES PUBLIQUES AUTRICHIENNES ET HONGROISES ÉMISES AVANT LA GUERRE (*Paris*), CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE (*Washington*), COMMISSION DES RÉPARATIONS, SOUS-COMITÉ POUR LA RÉPARTITION DE LA DETTE AUTRICHIENNE ET HONGROISE (*Paris*), CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS (*Londres*), MINISTÈRE DES FINANCES DE ROUMANIE, DIRECTION DE LA DETTE PUBLIQUE (*Bucarest*), SOCIÉTÉ DES NATIONS, SECTION ÉCONOMIQUE (*Genève*), ainsi qu'aux rédactions de la GAZETTE DES TRIBUNAUX MIXTES D'ÉGYPTE (*Alexandrie*) et de la REVUE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE (*Belgrade*).

Je suis tout particulièrement obligé à M. L. GODEFROY, Secrétaire Général du Conseil d'Administration de la Dette Publique Ottomane (*Constantinople*), qui a eu l'extrême amabilité de mettre

à ma disposition une immense quantité de documents inédits du plus grand intérêt, relatifs à la répartition de la dette ottomane. Je dois à sa complaisance d'avoir pu, dans mon ouvrage, exposer et analyser dans ses moindres détails l'énorme besogne accomplie d'une façon si brillante par le Conseil de la Dette.

Mme Nadine STCHOUPAK, diplômée à l'École des Hautes Études à la Sorbonne, a bien voulu se charger de la traduction française de mon manuscrit. Bien que ses propres préoccupations scientifiques l'entraînent vers des sujets tout à fait étrangers au mien, elle a mis autant de zèle que d'habileté à surmonter les difficultés de la matière et du texte original. Je la prie de trouver ici l'expression de ma chaleureuse reconnaissance pour l'immense travail qu'elle a fourni, ainsi que pour les nombreux conseils qu'elle m'a prodigués au cours de notre collaboration.

M. M. GRINBERG (de l' « Economic Review » de Londres) a aimablement revu plusieurs de mes placards. Je le remercie très cordialement de sa peine et de ses remarques judicieuses.

M. le baron B. NOLDE, ancien sous-secrétaire aux Affaires étrangères de Russie et professeur de droit international à l'Université de Petrograd, a eu la bonté de revoir avec une bienveillante attention une grande partie du présent ouvrage. Je ne saurais le remercier assez des nombreux conseils et observations dont j'ai bénéficié au cours de nos entretiens.

M. N. POLITIS, professeur honoraire à la Faculté de droit de Paris, membre de l'Institut de droit international, vice-président du Curatorium de l'Académie de droit international de La Haye, etc., a aimablement consenti à enrichir ce volume de sa préface. C'est pour moi un très grand honneur que de pouvoir présenter mon ouvrage sous les auspices d'un maître aussi éminent, et l'appui moral que j'y trouve n'a d'égal que ma profonde reconnaissance.

LIVRE PREMIER

LES PRINCIPES

INTRODUCTION

Les divers cas de transformation des États et le problème de la succession des dettes publiques

Les transformations des États peuvent se présenter de la façon suivante :

A. — Transformations politiques

I. — *Changement de la situation politique internationale de l'État :*

1. — État protégé, vassal, etc. — État indépendant.

2. — État membre d'une union, d'une fédération d'États, d'un État fédéral — État sorti d'une union, d'une fédération d'États, d'un État fédéral, et vice versa.

On peut citer ici à titre d'exemples :

1. La constitution en États indépendants de la Serbie, de la Roumanie (1878), de la Bulgarie (1908), de l'Égypte (nov. 1914-1922), précédemment États vassaux de la Porte Ottomane.

2. Union de l'Autriche et de la Hongrie en 1867, qui prit fin en 1918 ; de la Suède et de la Norvège, 1814-1905 ; la Confédération germanique, organisée par les traités de Vienne, fut dissoute en 1866 et remplacée par la Confédération de l'Allemagne du Nord ; en 1871, cette dernière disparut à son tour et l'Empire allemand fut proclamé.

II. — *Changement de la structure politique intérieure de l'État :*

1. — État unitaire — État fédéral.

2. — Monarchie absolue — constitutionnelle — parlementaire.

Ex. : 1. L'État unitaire helvétique fut transformé en 1803 en une Confédération d'États. La République fédérative de la Colombie fut transformée en 1886 en un État unitaire, etc.

2. En Russie, la monarchie constitutionnelle fut établie par la loi fondamentale de 1906, etc., etc.

Les modifications non fondamentales de la constitution[1] ou de la situation internationale de l'État, le changement de nom de l'État (ou du pouvoir suprême) et les actes ne modifiant pas essentiellement la situation n'entrent pas sous les rubriques I et II.

En 1832, l'ancienne Colombie s'est divisée en Nouvelle-Grenade, Équateur et Vénézuéla. En 1858, la Nouvelle-Grenade prit le nom de Confédération de Grenade, en 1861 celui d'États-Unis de la Nouvelle-Grenade, en 1886 celui de République de Colombie.

La principauté de Roumanie fut érigée en royaume le 26 mars 1881, celle du Monténégro le 29 août 1910.

En Russie, le gouvernement provisoire fut constitué le 15 mars 1917. La République fut proclamée le 16 septembre 1917[2]. Le gouvernement provisoire fut renversé par les bolcheviks le 8 novembre 1917. En fait, malgré le changement de chef du gouvernement (le prince Lvov, remplacé par M. Kerenski) et la proclamation de la République, le pouvoir suprême de l'État resta sans changement, tant qu'il se trouva aux mains du gouvernement provisoire, du 15 mars 1917 au 7 novembre 1917.

Après le coup d'État de novembre 1917, les bolcheviks constituèrent un « Gouvernement provisoire ouvrier et paysan » ; la R. S. F. S. R. (« République soviétique fédérative socialiste russe ») ne fut instituée qu'en juillet 1918, lorsque cette dénomination, la constitution et le pavillon furent fixés par une déclaration spéciale du Congrès des Soviets.

Le juge anglais J. Roche déduit de ce fait la conclusion erronée que les Soviets, reconnus dans la suite par l'Angleterre, n'existaient pas encore en Russie avant juillet 1918, mais qu'il y eut seulement un « rebellious military or usurped power[3] ». Au contraire, la Court of appeal, dans la même espèce, admit avec juste raison que le Gouvernement soviétique, reconnu par l'Angleterre, était le même que celui qui existait avant juillet 1918[4].

Le 30 décembre 1922 fut proclamée l'U. R. S. S. (« Union des Républiques soviétiques socialistes »).

III. — *Changement de détenteur du pouvoir suprême sans modification de la nature de ce pouvoir :*

Changement de dynastie, révolution de palais, etc.

Ex. : En France, la dynastie des Orléans succède (1830) à celle des Bourbons rétablie en 1815. En Serbie, la dynastie des Karageorgevitch succède à celle des Obrénovitch (1902). En Turquie, révolution jeune-turque de 1908. Au Pérou, le 3 février 1914 le président fut déposé et exilé ; une assemblée, composée de représentants des divers partis politiques, prit la charge des affaires en attendant l'élection de son successeur. A Costa-Rica, en janvier 1917, le gouverne-

---

1. C. Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe, étude de législation comparée*, Paris, 1893 ; G. Arnoult, *De la révision des constitutions*, 1896 ; Rudolf H. von Herrnritt, *Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderung*, Vienne, 1901 ; G. Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*, 1906 ; W. Hildesheimer, *Ueber die Revision moderner Staatsverfassungen*, 1918.

2. Saitzew, *Die Verfassungsentwicklung in Russland seit dem Sturze des Zarentum*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. XI, p. 284.

3. *White, Childe and Beney Ltd. v. the Eagle Star Insurance Company*, Kings bench division, 14 mars 1921, 38, Times Law Reports, p. 374.

4. 5 mai 1922, 38, *T. L. R.*, p. 616 et suiv.

ment de M. Gonzalez fut renversé par M. Tinoco, qui fit de nouvelles élections et établit une nouvelle constitution. Voir également les nombreux exemples fournis par l'histoire du Mexique et des États de l'Amérique du Sud au XIXe et au XXe siècle, etc.

On ne fera pas entrer ici les cas de changement « naturel » de la personne détenant le pouvoir suprême, tels que : succession au trône, conformément à la règle établie, dans le cas de la mort ou de l'abdication du monarque ; élection d'un nouveau président à l'occasion de la mort ou de l'expiration du mandat du précédent, etc.

IV. — *Changement de détenteur du pouvoir suprême et changement de la nature de ce pouvoir :*

Monarchie — république, etc.

Ex. : En France, chute de la royauté (1792 et 1848) ; chute du premier (1814) et du deuxième (1870) Empire, établissement de la République. Établissement de la République en Portugal (1910), en Chine (1912), en Russie (1917), en Allemagne (1918), etc., etc.

V. — *Combinaison des cas I et II, I et III, I et IV, II et III.*

B. — Transformations territoriales

I. — *Diminution du territoire de l'État*, ayant pour cause :

1. — L'annexion d'une ou plusieurs parties de son territoire :

a) par un seul État annexant, ou

b) par plusieurs États annexants.

2. — La formation sur une ou plusieurs parties de son territoire : 1) seules ou 2) combinées avec tout ou partie du territoire d'un autre État :

a) d'un nouvel État ou

b) de plusieurs nouveaux États.

3. — Combinaison des cas 1 et 2.

Ex. : 1. — a. : Annexion en 1871 de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne ; b. : annexions après la guerre générale des territoires de l'Allemagne par le Danemark, la Belgique, la Tchécoslovaquie, restitution de l'Alsace-Lorraine à la France.

2. — a. 1) : Dès 1829, la Grèce forme un État indépendant ; la Bulgarie est déclarée principauté vassale en 1878 ; a. 2) : la Pologne est reconstituée en 1918 d'éléments détachés de la Russie, de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie ; b. 1) : constitution en 1918 d'États baltes (Lithuanie, Lettonie, Esthonie) sur le territoire de l'ancien Empire russe ; b. 2) : d'après les traités de Saint-Germain (1919) et de Trianon (1920)), la Tchécoslovaquie fut constituée d'éléments détachés de l'Autriche et de la Hongrie ; le royaume Serbo-Croato-Slovène, proclamé le 24 novembre 1918, fut constitué de l'ancienne Serbie, des territoires détachés de l'Autriche-Hongrie, de la Bulgarie et de l'Albanie et du territoire du Monténégro.

II. — *Disparition de l'État*, ayant pour cause :

1. — L'annexion de son territoire :

a) par un autre État (*incorporatio*) ;

b) ou par plusieurs États annexants (*divisio*).

2. — La formation de nouveaux États sur tout son territoire (*dismembratio*).

3. — La formation d'un nouvel État sur le territoire de l'ancien et sur tout ou partie du territoire d'un autre ou de plusieurs autres États.

4. — L'annexion d'une partie de son territoire par un autre ou par d'autres États annexants et la formation sur la partie qui reste d'un ou plusieurs nouveaux États (sur cette partie seule ou combinée avec le territoire d'un autre ou d'autres États).

Ex. : 1. — a : En 1866, la Prusse s'est incorporé le Hanovre et l'électorat de Hesse, le duché de Nassau et la ville libre de Francfort-sur-le-Mein. En 1870, l'Italie s'est incorporé les États pontificaux. En 1908, annexion de l'État du Congo par la Belgique. En 1910, la Corée fut annexée par le Japon. En 1918, la Serbie s'incorpore le Monténégro, etc. ; b : La Pologne fut divisée en 1795 entre l'Autriche, la Prusse et la Russie.

2. Selon certains auteurs (v. p. 69) les Pays Bas ont été scindés en 1830 en deux États : la Hollande et la Belgique ; (d'après le prof. baron M. A. Taube[1]) il fut formé sur le territoire de la Russie, en 1918, de nouveaux États : les Soviets, les Républiques baltes, etc.

3. Selon certains auteurs (v. p. 70) le royaume d'Italie.

4. L'Autriche Hongrie, traités de Saint-Germain (1919) et de Trianon (1920).

Aux cas B I 1 et B II 1 répond celui de l'extension du territoire de l'État annexant, *cessionnaire;* aux cas B I 2, B II 2 et B II 3 celui de la formation d'un nouvel État, *successeur*.

Les cas B I sont ceux de la transformation purement *territoriale* de l'État. Les cas B II comportent aussi un élément de transformation *politique*, car l'ancien État cesse d'exister.

La combinaison des cas A et B I est également possible.

Les cas A III, A IV, B I et B II ont entre eux un trait commun, à savoir qu'ils comportent un *changement de pouvoir suprême :*

dans les cas A III, A IV et B II — sur *tout* le territoire de l'ancien État ;

dans les cas B I — sur une *partie* du territoire de l'ancien État.

La question fondamentale des effets que les transformations politiques et territoriales des États exercent sur leurs dettes publiques se pose de la façon suivante :

Lors d'une transformation politique, les dettes d'État contractées par l'ancien gouvernement passent-elles au nouveau gouvernement? Celui-ci est-il obligé d'assumer l'ancienne dette publique?

Lors d'une transformation territoriale, le nouveau gouvernement,

1. Conférence sur la « Reconnaissance des gouvernements dans le droit international contemporain et ses conséquences » faite à l'Institut d'études russe à Berlin, le 15 mars 1924 ; v. *Roul* du 19 mars 1924 (en russe).

après avoir acquis tout ou partie du territoire de l'ancien État, est-il tenu d'assumer la dette de ce dernier (la dette totale — en cas d'annexion totale ou une partie de la dette — en cas d'acquisition d'une partie du territoire de l'ancien État)?

C'est ainsi que se pose la question de la *succession des dettes d'État*[1] :

dans le cas A — lorsque les limites territoriales de l'ancien État demeurent sans changement ;

dans le cas B — lors du changement des limites territoriales de l'ancien État.

Dans les deux cas, il s'agit du *même problème*, à savoir de la prise en charge de tout ou partie de l'ancienne dette par le nouveau gouvernement ayant étendu son autorité sur tout ou partie du territoire de l'ancien État.

Il va de soi que les transformations politiques et les transformations territoriales diffèrent les unes des autres au point de vue du droit public tant par leur nature que par leurs conséquences. Cependant, on peut relever des traits communs aux unes et aux autres de ces transformations. Ces traits, ainsi que les conséquences qui en découlent pour la question de la succession des dettes publiques, sont analysés dans la suite de notre exposé.

La succession des dettes d'État implique la prise en charge :

1° de la dette *entière* — par le nouveau gouvernement (cas A III, A IV, B II 1a et B II 3) ;

2° de la dette *entière* — par l'*ancien* et le *nouveau* (ou les *nouveaux*) gouvernements (cas B I), ou par les *nouveaux* gouvernements *seuls* (cas B II 1b, B II 2 et B II 4), qui en assurent le service en commun, *avec responsabilité solidaire envers les créanciers ;*

3° ou bien des *parties respectives* de la dette — par l'*ancien* et le *nouveau* (ou les *nouveaux*) gouvernements (cas B I), ou par les *nouveaux* gouvernements *seuls* (cas B II 1 b, B II2 et B II4), *sans responsabilité solidaire envers les créanciers.*

Dans les cas 1° et 2° — la question de la *répartition des dettes* ne se pose pas (dans le cas 2° seule apparaît celle des règlements intérieurs entre les États participant au service commun de la dette). Elle se pose dans le cas 3° — entre l'ancien État amoindri et les États successeurs et (ou) cessionnaires ou entre les successeurs et (ou) cessionnaires.

---

1. Cette expression — « succession des dettes d'État » — pratiquement assez commode pour désigner le principe juridique que nous allons analyser dans la suite de notre exposé, *n'est pas du tout exacte :* elle est employée ici et ailleurs *avec toutes les réserves.*

PREMIÈRE PARTIE

Nature juridique de la succession des dettes d'État

Le principe de la succession des dettes d'État, sanctionné par le sentiment de droit de tous les États civilisés du monde et par la pratique internationale des XIXe et XXe siècles, est fondé sur la nature juridique des dettes d'État.

CHAPITRE I. — La nature juridique des dettes d'État

Les dettes d'État sont celles régulièrement contractées par les autorités compétentes du gouvernement régulier de l'État au nom, pour le compte et dans l'intérêt de l'État.

I. — Les dettes d'État sont celles contractées par un gouvernement régulier

§ 1

La notion de gouvernement régulier

On doit considérer comme gouvernement régulier le pouvoir suprême qui existe effectivement dans les limites d'un territoire déterminé.

Que ce pouvoir soit monarchique (absolu ou limité) ou républicain ; qu'il procède de la « grâce de Dieu » ou de la « volonté du peuple » ; qu'il exprime la « volonté du peuple » ou non, du peuple entier ou seulement d'une partie de celui-ci ; qu'il ait été établi légalement ou non, etc., tout cela n'a pas d'importance pour le problème qui nous occupe.

Pasquale Fiore[1] : « Ce qui intéresse le droit international c'est l'existence d'un gouvernement régulier, capable de prendre la responsabilité de ses actes ; mais que ce gouvernement soit libéral, absolu ou despotique, peu importe[2]. »

Dr Luis Anderson[3] : « A de facto government with sufficient strength and

1. *Nouveau droit international public*, 2e éd., trad. par Ch. Antoine, Paris, 1885, t. I, n° 322, p. 281.

2. V. aussi A. Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, Paris, 1903, p. 49 ; M.-P. Larnaude, *Les gouvernements de fait*, Revue générale de droit international public (R. G. D. I. P.), 1921, n° 5, IX-X, p. 457 et suiv. ; Charles de Visscher, *Les gouvernements étrangers en justice, reconnaissance internationale et immunités*, Revue de droit international et de législation comparée (R. D. I. L. C.), 1922, p. 149-170.

3. *Year-book*, 1925, Carnegie Endowment for International Peace, p. 105.

prestige, in order to maintain order in the interior ot the country and to fulfil their international obligations, embodies the sovereignty and has the authority of a state, in the same manner as the legal or de jure government. »

C. WIESSE[1] : « La capacidad de un govierno para representar al Estado en las relaciones internacionales, no depende en manera alguna de la legidimidad o legalidad de su origen. Los cambios que ocurren en la constitucion politica interna o en el personal del gobierno carecen... de influencia en esta cuestion. »

Tant qu'il existe dans un pays un gouvernement exerçant effectivement un pouvoir suprême et sans qu'il y ait, dans le même pays, un autre gouvernement qui lui conteste le pouvoir, ce gouvernement doit être considéré comme régulier.

La durée de son existence n'a dans l'occurrence aucune portée décisive.

H. A. ZACHARIAE[2] estime que pour décider de la régularité d'un gouvernement, il n'importe guère de savoir s'il a existé pendant un laps de temps d'une certaine durée ; ce qui importe, c'est que le régime en question présente des caractères de stabilité et d'autorité tels qu'on puisse envisager ses organes comme détenant en fait le pouvoir *vacant par la chute du pouvoir antérieur*.

Edwin M. BORCHARD[3] : « Considering the characteristics and attributes of the de facto government, a general government de facto *having completely taken the place of the regularly constituted authorities in the state* binds the nation. So far as its international obligations are concerned it represents the state. »

Dans l'arbitrage ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE DU NORD-MEXIQUE (*case 901, Stückle v. Mexico*, 1871), au sujet de la prétention d'un citoyen des États-Unis envers le gouvernement du Mexique, datant de l'époque de l'empereur Maximilien (« Maximilien styling himself Emperor of Mexico and being acknowledged as such by a portion of the mexican population », ainsi que l'expliquait le gouvernement républicain substitué à l'impérial), les États-Unis ont cherché à prouver que « although Youkatan (lieu d'origine de la prétention issue d'une affaire de fournitures) was occupied by a usurper, or troops that fought for him, the Mexican Imperial Government was, for the time being, the de facto government, *no other government existing, or no other body of men possessing or wielding public power or authority, in those regions* »[4].

Le TRIBUNAL ARBITRAL FRANCE-CHILI, dans sa sentence rendue à Rapperschwyl le 5 juillet 1901, a énoncé que la seule question qui importe est de savoir si « un gouvernement même intermédiaire ou provisoire a fait preuve de vitalité et exercé le pouvoir en fait, d'une façon incontestable, *sans se trouver en conflit avec un gouvernement régulier coexistant*[5] ».

Bien que le gouvernement provisoire russe n'eût existé que pendant

---

1. *Reglas de derecho internacional aplicables a los guerras civiles*, 2e éd., Lima, 1905, p. 344 (trad. franç., *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, Lausanne, 1898).

2. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1853, p. 79 et suiv.

3. *The diplomatic protection of citizens abroad or the law of international claims*, New-York, 1915, p. 207.

4. J. B. MOORE, *History and Digest of International Arbitrations, to which the United States has been a party*, Washington, 1906, t. III, p. 2935.

5. Baron DESCAMPS et Louis RENAULT, *Recueil international des traités du XXe siècle*, 1901, p. 396.

huit mois (de mars à octobre 1917), il fut le gouvernement régulier de la Russie, unanimement reconnu par la population et les États étrangers ; malgré sa faiblesse, il fut le seul gouvernement du pays, car ce n'est qu'en octobre 1917 que les bolcheviks réussirent à soulever certaines parties de la flotte et de l'armée et à s'emparer du pouvoir.

Les États suivants eurent une existence de courte durée :

La principauté d'ALBANIE fut instituée par le traité de Londres du 30 mai 1913[1] (Conférence des ambassadeurs du 23 juillet 1913). Le prince de Wied fut élu, en décembre 1913, au trône albanais, qu'il n'accepta que le 6 février 1914, après avoir obtenu une avance de 10 millions à compte d'un emprunt qui devait être garanti par les puissances. Il arriva en Albanie le 7 mars 1914 et dut la quitter dès le 3 septembre de la même année. Le 23 novembre 1914, Mustafa-bey était élu président de la république albanaise[2]. Ainsi donc la principauté n'avait duré que six mois.

Le (9) 22 avril 1918, la diète de TRANSCAUCASIE proclama l'indépendance de ce pays et la constitution d'une république fédérative comprenant la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Cette fédération se désagrégea bientôt et, le 26 mai 1918, le Conseil national géorgien proclama l'indépendance de la GÉORGIE[3], confirmée, le 12 mars 1919, par son Assemblée constituante. Le 24 décembre 1918, le Commissariat du peuple pour les Affaires étrangères de la R. S. F. S. R. se refuse de reconnaître l'indépendance de la Géorgie. Le 7 mai 1920, un traité est conclu entre la Géorgie et les Soviets[4]. Le 27 janvier 1921, la Conférence interalliée reconnaît *de jure* l'indépendance de la République géorgienne. Le 11 février 1921, les troupes des Soviets envahissent la Géorgie ; le 25 février 1921, les autorités géorgiennes évacuent Tiflis et le 18 mars 1921 le gouvernement national quitte le pays occupé par les armées soviétiques[5]. Aux termes du traité du 21 mai 1921[6], la Géorgie soviétisée est réunie à la R. S. F. S. R.

L'AZERBAÏDJAN s'est détaché de la République fédérative de Transcaucasie le 28 mai 1918. En 1919, il fut occupé par les Anglais ; en janvier 1920, reconnu *de facto* par la Grande-Bretagne, la France et l'Italie ; en avril 1920, il est envahi par les troupes soviétiques ; le 27-28 avril 1920, le gouvernement national de l'Azerbaïdjan cesse d'exister[7].

L'ARMÉNIE s'est détachée de la République fédérative de Transcaucasie le 28 mai 1918. Le 12 janvier 1920, elle est reconnue par le Conseil suprême. En mai 1920, elle subit une première attaque des Soviets. Le traité de Sèvres avec la Turquie, du 10 août 1920[8], art. 88-93, sanctionne l'existence de l'Arménie

---

1. M. N. R. G., 3 s., t. VIII, p. 16 et suiv.

2. V. sur l'Albanie, Dr Paul GUGGENHEIM, *Beitrage zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin, 1925, p. 15 et 179-182.

3. DÉLÉGATION GÉORGIENNE A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX. *Mémoire présenté à la Conférence de la Paix le 14 mars 1919*, p. 21 et suiv. ; v. aussi WL. WOYTINSKY, *La démocratie géorgienne*, Paris, 1920 ; IDEM, *Una vera democrazia*, Rome, 1920, p. 243 et suiv.

4. *L'internationale socialiste et la Géorgie*, Paris, 1921, p. 280 et suiv.

5. ASSOCIATION GÉORGIENNE DE LA S. D. N., *Rapport présenté au Ve Congrès international des associations de la S. d. N.*, Genève, juin 1921, p. 1-5.

6. *Compte-rendu du commissaire des Affaires étrangères*, 1920-1921 (en russe), p. 32.

7. Paul OLBERG, *Sovietrusslands Politik im Orient*, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, t. I, fasc. I, 1922, p. 176.

8. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 665 et suiv.

comme État libre et indépendant, les principales puissances alliées et associées passant avec elle, à la même date, un traité spécial. La Turquie attaqua l'Arménie fin septembre 1920[1]. Le 22 novembre 1920 survient une nouvelle attaque des troupes bolchevistes et le 30 novembre l'Arménie est soviétisée. Le 2 décembre 1920, les Soviets concluent avec la République *soviétique* d'Arménie une convention qui reconnaît l' « indépendance » de cette dernière[2]. Le 17 février 1921, une insurrection éclate en Arménie et, le lendemain, un gouvernement socialiste est constitué. En mars 1921, les Soviets s'emparent de nouveau du pouvoir.

Le royaume de Pologne, proclamé par l'Autriche et l'Allemagne le 5 novembre 1916[3], le royaume lithuanien proclamé le 9 juillet 1918 par le Conseil d'État lithuanien[4], et la République rhénane, proclamée à Aix-la-Chapelle le 21 octobre 1923, n'existèrent pas en fait. — De même la déclaration faite par le Gouvernement provisoire russe le 30 mars 1917[5], et proclamant l'indépendance de la Pologne, occupée alors par les armées allemandes et autrichiennes, n'a pas constitué par elle-même l'État polonais[6]. — La Gramota (message) de la Rada (Conseil) de la Blanche-Russie proclama le 25 mars 1918 l'indépendance de la République blanc-russienne. — Le 11 mai 1918, l' « Union des peuples du Caucase du Nord » décida de se séparer de la Russie et s'ériger en État indépendant[7].

Les dettes contractées par un gouvernement régulier tel que nous venons de le définir sont valables et engagent l'État en question.

Déjà H. A. ZACHARIAE, à l'occasion des contestations soulevées en Allemagne, après la dissolution du royaume de Westphalie, sur la validité des actes émanant du roi Jérôme, s'était catégoriquement prononcé pour leur validité[8].

Le même point de vue, à savoir que la capacité d'un gouvernement de conclure des actes valables et qui engagent l'État ne dépend pas de la légitimité de son origine, a été adopté par H. B. OPPENHEIM[9], J. G.

---

1. OLBERG, *l. c.*, p. 182-184.

2. *Compte-rendu du commissaire des Affaires étrangères, l. c.*, p. 31 ; OLBERG, *l. c.*, p. 185.

3. N. M. REINCKE, *Les actes de la république polonaise*, 1918-1921. Varsovie, 1921 (en russe), p. 9 et suiv. ; SCHÄTZEL, *Polens Untergang und Wiederaufrichtung vom völkerrechtlichen Standpunkt*, Archiv für öffentliches Recht, t. XV, p. 73 et suiv. ; v. TWARDOWSKI, v° *Polen*, Wörterbuch des Volkerrechts, t. II, p. 280 et suiv. ; P. ROTH, *Die Entstehung des polnischen Staates*, Berlin, 1926.

4. J. EHRET, *La Lithuanie, passé, présent, avenir*, Paris, 1919, p. 252.

5. Traité conclu par les PUISSANCES avec la POLOGNE, Versailles, 28 juin 1919, préambule, al. 2.

6. Ernst ISAY, *Die privaten Rechte und Interessen im Friedensvertrag*, 3e éd., Berlin, 1923, p. 2.

7. HAÏDAR-BAMMATE, *Le problème du Caucase*, extrait de la Revue politique internationale, Lausanne, novembre-décembre 1918, p. 24.

8. *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1853, p. 79 et suiv ; v. aussi S. BRIE, *Legitimation einer usurpierten Gewalt*, 1866.

9. *System des Völkerrechts*, 1844, § 15, p. 141.

BLUNTSCHLI[1], K. GAREIS[2], A. W. HEFFTER — F. H. GEFFCKEN[3], F. v. HOLTZENDORF[4], A. RIVIER[5], P. PRADIER-FODÉRÉ[6], etc.

Dr Luis ANDERSON[7] : « The political and legal acts of a general de facto Government firmly established are acts of the state ; and the obligations that are deduced from them are incumbent on the State even in case of a change of Government. »

Par contre, de l'avis de J. L. KLUBER[8] et de Ch. CALVO[9], les actes du gouvernement intermédiaire seraient nuls, sauf le cas où ils ont été conformes aux préceptes de la constitution et de l'ancienne administration.

La COUR DE PARIS, 3 février 1817[10], a prononcé que « présomption de dol et de fraude atteint un contrat volontairement passé avec un gouvernement usurpateur, contrat substantiellement nul suivant les principes du droit public commun aux sujets de toutes les nations ».

La CONSTITUTION DU PÉROU du 10 nov. 1860 (de même dans la constitution de 1839), art. 10 : « Sont nuls les actes de ceux qui ont usurpé les fonctions publiques et les emplois conférés sous les conditions prescrites par la constitution et les lois. »

On trouve des dispositions semblables dans les constitutions de SAN-SALVATOR (art. 69), du HONDURAS (art. 99), du VENEZUELA (art. 104), du CHILI (art. 151)[11].

Le 4 avril 1879 éclata la guerre entre le Pérou et le Chili. En décembre 1879, le gouvernement légitime du Pérou disparut : Nicolas de Pierola s'empara du pouvoir et se proclama chef de la République. Il fut ensuite proclamé tel par les assemblées populaires et le plébiscite du 28 juin 1881 ; ensuite, il renonça à ce titre et fut élu président de la République par l'Assemblée nationale. Son gouvernement fut reconnu par l'Angleterre, par la France, par l'Allemagne et la Belgique.

Après qu'il fut renversé, la loi du Pérou du 25 octobre 1886 annula tous les actes intérieurs de son gouvernement.

---

1. *Le droit international codifié*, trad. de l'allemand par M. G. LARDY, 4e éd., Paris, 1886, §§ 44, 45 et 120, p. 75 et 126.

2. *Institutionen des Völkerrechts*, Giessen, 1887, § 31, p. 90.

3. *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 8e éd., 1888, § 188, p. 408 (trad. franç., 4e éd., M. BERGSON, *Le droit international de l'Europe*).

4. *Grundbegriffe des Völkerrechts* (Handbuch des Völkerrechts, t. II), Hambourg, 1886, § 21.

5. *Principes de droit des gens*, Paris, 1896, t. II, p. 121, 441.

6. *Traité de droit international public européen et américain*, Paris, 1885, t. I, nos 153 et 154, p. 268 et suiv.

7. Rapport de M. ANDERSON, ancien ministre des Affaires étrangères de Costa-Rica, présenté au 3e Congrès scientifique pan-américain à Lima (20 déc. 1924-6 janv. 1925) ; v. *Year-book*, 1925, Carnegie Endowment for international peace, p. 105.

8. *Droit des gens moderne de l'Europe*, Paris, 1874, n° 259.

9. *Le droit international théorique et pratique*, 3e éd., 1880, t. I, p. 219.

10. *Recueil général des lois et des arrêts*, t. XII, 2e partie, p. 393. D'ailleurs, il s'agit dans l'espèce des opérations « qui offrent des caractères non équivoques de simulation... par dol et fraude les traites dont il s'agit ont été soustraites du Trésor de la couronne depuis la cessation du pouvoir de fait de Bonaparte, dans le but d'assurer à l'usurpateur ou à ses affidés la valeur de ces traites à leur future échéance », *l. c.*, p. 393 (SIREY).

11. S. GEMMA, *Les gouvernements de fait* (Académie de dr. international, Recueil des cours), 1924, p. 361.

Au cours d'un arbitrage entre la France et le Chili, le TRIBUNAL ARBITRAL, dans sa sentence du 5 juillet 1901, formula au sujet du gouvernement Nicolas de Pierola les considérations suivantes :

« La capacité d'un gouvernement pour représenter l'État dans les relations internationales ne dépend à aucun degré de la légitimité de son origine... L'usurpateur qui détient en fait le pouvoir avec l'assentiment exprès ou tacite de la nation agit et conclut valablement au nom de l'État des traités, que le gouvernement légitime restauré est tenu de respecter...[1]. »

Le TRIBUNAL ARBITRAL DE LA HAYE, au cours d'un arbitrage entre la France et le Pérou, a prononcé, dans sa sentence du 11 octobre 1921, que la loi sus-indiquée du Pérou du 25 octobre 1886 importe peu, puisqu'elle ne peut être opposée aux étrangers qui avaient traité de bonne foi[2].

En janvier 1917, le gouvernement de COSTA-RICA, sous la présidence de M. Alfredo Gonzalez, a été renversé par le secrétaire d'État de la Guerre, Frederico Tinoco, lequel fit procéder à de nouvelles élections et établit une nouvelle constitution en juin 1917.

Le gouvernement Tinoco fut reconnu par plusieurs États sud-américains, ainsi que par l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, le Danemark. Il n'a pas été reconnu par les États-Unis, l'Angleterre, la France et l'Italie et autres.

En août 1919, M. Tinoco quitta le pays et son gouvernement tomba en septembre 1919. Un gouvernement provisoire rétablit alors l'ancienne constitution et fit de nouvelles élections conformément à cette dernière.

La loi n° 41 du 22 août 1922 annula tous les contrats passés entre le pouvoir exécutif et des personnes privées, avec ou sans approbation du pouvoir législatif, entre le 27 janvier 1917 et le 2 septembre 1919 ; elle annula également la loi n° 12 du 28 juin 1919, qui avait autorisé le gouvernement à émettre seize millions de colones de papier-monnaie.

Dans l'arbitrage entre l'Angleterre et Costa-Rica, touchant les contrats sus-indiqués, l'ancien président des États-Unis, William H. TAFT, établit ce qui suit[3] :

« To hold that a government which establishes itself and maintains a peaceful administration, with the acquiescence of the people for a substantial period of time, does not become a de facto government unless it conforms to a previous constitution, would be to hold that within the rules of international law a revolution contrary to the fundamental law of the existing government cannot establish a new government. »

L'application d'autres conditions que celle que nous avons établie (p. 6-7) entraînerait la paralysie de tout le système international du crédit public, car des jugements arbitraires, variés et contradictoires sur le caractère de tel ou tel gouvernement (si de semblables jugements avaient un poids réel dans la question de la reconnaissance ou non-reconnaissance des dettes comme dettes d'État) priveraient le monde des bienfaits du crédit public. En

1. DESCAMPS-RENAULT, *Recueil*, 1901, p. 394 et 396.

2. *The Am. Journ. of Int. Law*, 1922, v. XVI, p. 480 ; v. aussi *Annuaire Grotius*, 1921-1922, p. 249-254 ; R. G. D. I. P., 1922, p. 275.

3. *Arbitration between Great Britain and Costa Rica*, The Amer. Journ. of Internat. law, 1924, v. XVIII, n° 1, p. 154.

effet, le pouvoir suprême d'un État risquerait toujours de ne pas satisfaire aux conditions qu'on lui poserait en partant de telle ou telle conception particulière ; certains gouvernements, reconnus comme gouvernements réguliers par les uns, ne le seraient pas par les autres, etc., et les créanciers auraient à subir toutes les conséquences fâcheuses qui découleraient de ce fait.

§ 2

La reconnaissance internationale.

La reconnaissance internationale d'un gouvernement est très importante. Elle témoigne en quelque sorte que le gouvernement en question satisfait aux conditions sus-indiquées.

Toutefois, ni la reconnaissance internationale, ni la date de celle-ci n'ont nécessairement une importance décisive pour notre problème.

La question de la reconnaissance comporte les éléments suivants dont il faut tenir compte :

1. L'objet de la reconnaissance : 1° nouveau gouvernement, résultant d'une transformation politique de l'État ; 2° nouvel État, résultant d'une transformation territoriale d'un autre État ; 3° nouvelles frontières territoriales d'un État déjà existant et ayant annexé un territoire d'un autre État, etc.

2. — La nature de la reconnaissance : 1° de facto, de jure ; 2° absolue, sous conditions, etc.

3. — Les États ayant reconnu le nouvel état de choses : 1° tous les États du monde ; 2° les principales puissances du monde ; 3° quelques-unes des principales puissances du monde ; 4° tous les États voisins ; 5° quelques-uns des États voisins ; 6° l'ancien État (amoindri).

4. — La date de la reconnaissance : 1° plus ou moins simultanée pour tous les États ou pour les principales puissances, etc. ; 2° non simultanée.

La reconnaissance peut être accordée par différents États à des conditions différentes et à des époques différentes[1].

Les États-Unis, proclamés indépendants en 1776, ne sont reconnus par l'Angleterre qu'en 1783 (traité de Versailles du 3 septembre[2]). La Grèce, séparée de la Turquie en 1829 et reconnue par la France, la Grande-Bretagne et la Russie le 3 février 1830[3], n'est reconnue par la Turquie que par le traité de Constantinople du 23 juillet 1832. La Belgique, qui déclara son indépendance le 16 octobre 1830, n'est reconnue par la Hollande que par le traité du 19 avril 1839[4]. L'Espagne a mis quarante-cinq ans à reconnaître l'indépendance du Pérou (traité du 27 janvier 1865)[5]. Le gouvernement du général Carranza en

1. Verdross, v° *Anerkennung der Staaten*, Wörterbuch des Völkerrechts, t. I, p. 50 et suiv.

2. M. R., t. II, p. 497 et suiv. ; M. R., 2, t. III, p. 553 et suiv.

3. De Clercq, t. III, p. 557 ; M. Fleischmann, *Völkerrechtsquellen in Auswahl herausgegeben*, Berlin, 1905, p. 32.

4. M. N. R., t. XVI, p. 770 et suiv. ; De Clercq, t. IV, p. 470.

5 M. N. R. G., t. XX, p. 607.

Mexique fut reconnu par les États-Unis *de facto* le 19 octobre 1915 [1], *de jure* le 31 août 1917. L'Angleterre reconnut *de facto* l'Esthonie le 3 mai 1918, la Lettonie le 14 novembre 1918, la Lithuanie le 24 septembre 1919 ; la France reconnut *de facto* les mêmes États les 13 mai 1918, 22 octobre 1919 et 11 mai 1920. Le Conseil suprême les a reconnus *de jure* le 26 janvier 1922 [2]. Les États-Unis ne les ont reconnus *de jure* que le 28 juillet 1922. Les Soviets furent reconnus par l'Angleterre *de facto* le 16 mars 1921, *de jure* le 2 février 1924, par la France *de jure* le 28 octobre 1924 [3].

Il peut arriver que la reconnaissance soit accordée par certaines puissances et non par d'autres.

Voir l'exemple de Costa-Rica, cité plus haut (p. 11), etc.

Une puissance pourra accorder sa reconnaissance trop hâtivement, sans avoir encore pour cela de raisons objectives.

Les colonies anglaises en Amérique, déclarées indépendantes le 9 juillet 1776, furent reconnues par la France le 1er février 1778, au plus fort de leur insurrection contre la mère patrie. Le 6 février 1778 [4], il fut conclu entre les États-Unis et la France un traité d'alliance. D'après les Américains eux-mêmes, la date précise de leur indépendance effective est celle du 19 octobre 1781, date de la capitulation de Yorktown. L'Angleterre ne l'a reconnue qu'en 1783.

La Belgique déclara le 16 oct. 1830 [5] son indépendance vis-à-vis de la Hollande, qui fut reconnue en janvier 1831 par la Conférence des grandes puissances, avant même que la Hollande eût reconnu le nouvel état de choses, renoncé formellement à son opposition ou se fût avouée incapable d'étouffer l'insurrection [6].

Les États-Unis reconnurent l'indépendance du Panama le 13 novembre 1903, dix jours après sa séparation de la République de Colombie (le 3 nov. 1903) [7].

Le 24 février 1918, le Comité du Conseil national de l'Esthonie proclamait la république. Le 26 février, Reval était déjà occupé par les Allemands. Aux termes du traité de paix de Brest-Litovsk, du 3 mars 1918 [8], les territoires de Pologne, de Lithuanie et des gouvernements de Courlande, de Livlande et d'Estlande étaient détachés de la Russie, l'art. III stipulant que « Deutschland und Oesterreich-Ungarn beabsichtigen das künftige Schicksal dieser Gebiete im Benehmen mit deren Bevölkerung zu bestimmen ». Dès le 1er mars 1918, la France reconnaissait « provisoirement l'*Assemblée Constituante de l'Esthonie* comme une assem-

---

1. Finch, *The recognition of the de facto government in Mexico*, The Am. Journ. of Int. Law, 1916, p. 357 et suiv.

2. V. i. a. A. Piip, *Esthonia and the League of Nations*, Transactions of the Grotius Society, vol. VI, London, 1921, p. 35-45 ; Mc. Nair, *Judicial recognition of states and governments*, British Yearbook of Internat. Law, London, 1921-1922, p. 60 et suiv.

3. V. Lagarde, *La reconnaissance du gouvernement des Soviets*, Paris, 1924.

4. M. R., t. I, p. 701 et suiv. ; De Clercq, t. XV, p. 113.

5. M. N. S., t. III, p. 524.

6. J. de Louter, prof. à l'Univ. d'Utrecht, *Le droit international public positif* (Bibliothèque internationale de droit des gens, dir. A. de Lapradelle, publ. de la Dotation Carnegie pour la paix internationale), t. I, p. 222.

7. John Basset Moore, *A Digest of International Law, as embodied in diplomatic discussions, treaties and other international agreements*, Washington, 1906, v. III, p. 53, 55.

8. M. N. R. G., 3e sér., t. X, p. 773 et suiv.

blée indépendante de fait jusqu'à la réunion du Congrès de la paix, qui règlera le statut futur de l'Esthonie d'après le principe du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. » De même, la Grande-Bretagne, le 20 mars 1918[1]. A cette époque, il n'existait encore en Esthonie aucune assemblée constituante. Le 3 mai 1918, l'Angleterre accorda sa reconnaissance provisoire « *to the Esthonian National Council as a de facto independent body*, until the Peace Conference takes place, when the future status of Esthonia ought to be settled *as far as possible* in accordance with the wishes of the population[2] ». Formules analogues dans les notes de la France du 13 mai[3] et de l'Italie du 29 mai 1918. Les Allemands en quittèrent l'Esthonie que le 11 novembre 1918. Le Japon ne la reconnut *de facto* que le 15 mars 1919. Les États-Unis la reconnurent *de jure* le 28 juillet 1922[4].

Le Conseil national de la LETTONIE fut reconnu *de facto* par l'Angleterre le 14 novembre 1918 ; le 18 novembre 1918, il proclama l'indépendance de la Lettonie. Peu après, les bolcheviks occupaient Riga, d'où ils furent refoulés quelques mois après par les Allemands (von der Goltz). L'occupation allemande a duré jusqu'au 6 juillet 1919. Les bolcheviks furent définitivement amenés à quitter la Lettonie dans la période d'octobre 1919-février 1920. La France reconnut *de facto* la Lettonie le 22 octobre 1919.

Le gouvernement de M. Millerand reconnut formellement le gouvernement du général Vrangel le 11 août 1920[5]. En décembre de la même année, l'armée de Vrangel fut définitivement refoulée de la Crimée par les Soviets.

La reconnaissance ou le refus de l'accorder peuvent être influencés, dans des cas particuliers, par des considérations subjectives et individuelles d'ordre politique, économique ou moral[6].

Marcel MOYÉ[7] : « Les gouvernements sont... très fréquemment... disposés à reconnaître ou à ne pas reconnaître le jeune membre de la Société internationale plutôt d'après les sympathies ou des intérêts que d'après des principes impartiaux. »

La doctrine des ÉTATS-UNIS de l'Amérique du Nord, relative à la reconnaissance, fut formulée dès décembre 1792 par Jefferson, ensuite confirmée en 1866 par une déclaration de M. Seward du State Department, à propos du Pérou, et mise en application en 1866 et 1885 (pour le Pérou), en 1889 (pour le Brésil), en 1891 (pour le Chili), en 1892 (pour le Vénézuéla), en 1895 (pour l'Équateur)[8], etc.

---

1. *Mémoire sur l'indépendance de l'Esthonie présenté à la Conférence de la paix par la délégation esthonienne*, 1912, p. 37 et suiv., 67. ; v. aussi E. BERENDTS, *Die Verfassungsentwicklung Estlands*, Jahrbuch des offentlichen Rechts, t. XII, p. 191 et suiv. ; JÄSCHKE, v° *Estland*, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie (J. HATSCHEK-K. STRUPP), t. I, p. 289.

2. *Mémoire*, p. 46.

3. *Mémoire*, p. 50.

4. *Bulletin de l'Esthonie*, Paris, 1922, n° 19, p. 21.

5. Paul MILIUKOW, *Russlands Zusammenbruch*, Berlin, 1925, t. I, p. 175.

6. L.-A. PODESTA-COSTA, *Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement* de facto *par des états étrangers*, R. G. D. I. P., 1922, p. 47 et suiv. ; v. aussi dans « The International Law Association, Report of the 31-st Conference, held at the Palace of Justice, Buenos-Aires, 24th Aug.-30th Aug. 1922 », Londres, 1923, v. I, p. 94-118.

7. *Le droit des gens moderne*, Paris, 1920, p. 62.

8. GOEBEL, *The recognition policy of the United States*, 1915, *passim* ; S. GEMMA, *Les gouvernements de fait* (Académie de dr. international, Recueil des cours),

Selon cette doctrine, ce qui importe uniquement est la volonté librement exprimée de la nation ; seules seront reconnues par les États-Unis les transformations politiques approuvées par le peuple et confirmées par une loi organique assurant la durée du nouveau régime.

La Convention de Washington du 20 décembre 1907, conclue par les ÉTATS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE (Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador), établit[1] : « Los gobiernos de las Altas Partes Contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco Republicas por consecuencia de un golpe de Estado, o de una revolucion contra un gobierno reconocido, mientras la Representacion del pueblo, libremente electa, no haya reorganizado el pais en forma constitucional. »

En 1918, les États-Unis, ayant refusé de reconnaître le gouvernement révolutionnaire de Tinoco à Costa-Rica, déclarèrent[2] : « The government of the United States will not give recognition or support to any government which may be established unless it is clearly proved that it is elected by legal and constitutional means. »

Les États-Unis s'inspirent, semble-t-il, du même principe vis-à-vis des Soviets. Lorsque l'Angleterre reconnut les Soviets (1er février 1924), la reconnaissance fut formulée ainsi : « Les Soviets sont reconnus comme gouvernement des territoires qui en reconnaissent l'autorité. » M. P. MILIOUKOV trouve dans cette formule l'influence de la doctrine américaine[3].

Il arrive que la reconnaissance exprime seulement qu'un État est prêt à considérer le nouvel État (ou le nouveau gouvernement d'un État) comme légalement capable de conclure des traités auxquels le premier État peut être éventuellement intéressé.

L. OPPENHEIM[4] : « Recognition is the act through which it becomes apparent that an old state is ready to deal with a new state as an international person and a member of the family of nations. »

1924, p. 339, cite les déclarations suivantes des secrétaires d'État américains au sujet de la politique des États-Unis dans la question de la reconnaissance : Mr. LIVINGSTON, 30 avril 1833 (à Sir Ch. Vaugham, ministre d'Angleterre) : « It has been the principle and the invariable practice of the United States to recognize that as the legal government of another nation which by its establishment in the actual exercise of political power might be supposed to have received the express or implied assent of the people. » Mr. MARCI, 8 novembre 1855 (au sujet du gouvernement de M. Rivas au Nicaraguas) : « It appears to be no more than a violent usurpation of power, brought about by an irregular self-organized military force as yet unsanctioned by the will or acquiescence of the people of Nicaragua. »

1. Convention additionnelle au Traité général, art. 1. DESCAMPS-RENAULT, *Recueil*, 1907, p. 468 ; Dana G. MUNRO, *The five republics of Central America*, New-York, 1918 (Carnegie Endowment), p. 213 et suiv. ; c'est la doctrine de JOBAR (ancien ministre des Affaires étrangères de l'Équateur) qui fut ainsi sanctionnée par cette convention. V. S. GEMMA, *Les gouvernements de fait* (Académie de dr. international, Recueil des cours), 1924, p. 335.

2. *The Am. Journ. of Int. Law*, 1924, v. XVIII, n° 1, p. 154.

3. *Russlands Zusammenbruch*, Berlin, 1925, t. I, p. 230.

4. *International Law*, a treatise, 3e éd. par RONALD F. ROXBURGH, London, 1920, v. I, p. 135.

Les États-Unis signèrent avec le Panama, le 18 novembre 1903, quelques jours après sa reconnaissance, un traité leur accordant des facilités, que la Colombie leur avait refusées, pour la construction d'un canal entre l'Atlantique et le Pacifique [1].

Le 9 juillet 1917, le Conseil national de l'Ukraine proclama la République ukrainienne libre. A la conférence de la paix de Brest-Litovsk, le 12 janvier 1918, les empires centraux reconnurent cette République [2]. En fait, la majeure partie de l'Ukraine était occupée par les bolcheviks. Le 9 février 1918, les empires centraux conclurent un traité avec les représentants de la République ukrainienne. Au printemps 1918, l'Ukraine fut occupée par les Autrichiens et les Allemands ; fin avril, on proclama hetman le général Skoropadsky que l'Allemagne reconnut également. En décembre 1918, Skoropadsky fut renversé par le Directoire (Vinnitchenko, puis Petlura). En janvier 1918, le Directoire fut supplanté par les bolcheviks et, depuis février jusqu'à l'automne 1919, le pouvoir demeura en fait entre les mains des Soviets, M. Rakovsky en tête. Ils furent ensuite refoulés, pendant quelque temps, par les armées blanches. Le 21 avril 1920, la Pologne reconnut comme pouvoir suprême de l'Ukraine le Directoire présidé par Petlura et conclut une alliance avec ce dernier. La guerre de la Pologne contre les Soviets et la marche des troupes polonaises et ukrainiennes sur Kiev, en été 1920, aboutit à la retraite des Polonais et à la défaite infligée, en novembre 1920, aux armées de Petlura par celles des Soviets [3].

Ce qui précède montre que dans certaines circonstances (mais pas toujours), la reconnaissance du nouvel état de choses, reconnaissance émanant des nations les plus impartiales et qui ont le plus d'autorité dans la famille des peuples, est une preuve importante que le gouvernement en question est stable et capable d'assumer la responsabilité de ses actes, mais rien de plus [4].

A. Rivier [5] : « L'existence de l'État souverain est indépendante de sa reconnaissance par un autre État. Cette reconnaissance est la constatation du fait accompli... »

E. D. Dickinson affirme même [6] : « La reconnaissance d'un gouvernement ou État étranger est exclusivement une question politique. L'existence d'un gouvernement ou État étranger est exclusivement une question de fait. Aucun principe général formulé jusqu'à présent ne suffit pour trancher toutes les situations qui se présentent. »

---

1. J. B. Moore, *Digest Intern. Law.*, v. III, p. 261 ; René Foignet, *Manuel élémentaire de droit international public*, 12e éd., Paris, 1923, p. 104.

2. F. C. Zittelmann, *Russland im Friedensvertrag von Versailles*, Berlin, 1920, p. 8 et suiv.

3. *Notes présentées par la délégation de la République ukrainienne à la Conférence de la paix à Paris*, 1920, 2 volumes ; *Mémoires sur l'indépendance de l'Ukraine présentés à la Conférence de la paix par la délégation de la République ukrainienne*, Paris, 1921.

4. La question des conséquences juridiques de la reconnaissance d'un État ou d'un gouvernement dans le domaine des rapports internationaux sort des cadres du problème que nous nous sommes fixés.

5. *Principes du droit des gens*, Paris, 1896, t. I, p. 57 ; v. aussi J. B. Moore, *Digest Int. Law*, v. I, p. 72 ; P. Fauchille, *l. c.*, t. I, partie 1-re, p. 306 et suiv.

6. *Les gouvernements ou États non reconnus en droit anglais et américain*, Revue de droit international et de législation comparée, 1923, p. 177.

Chief Justice CHASE, dans *Thorington v. Smith and Hartley*, 1868, constate entre autres[1] : « ... The government of England under the Commonwealth, first by Parliament, and afterwards by Cromwell as protector was not in the contemplation of law a government *de jure*, but it was a government *de facto* in the most absolute sense. It incurred obligations and made conquests which remained the obligations and conquests of England after the restoration. »

§ 3

DETTES DES GOUVERNEMENTS IRRÉGULIERS

Il ressort de ce qui a été exposé que les emprunts contractés par des gouvernements insurrectionnels ou révolutionnaires, en lutte contre le gouvernement régulier de l'État, constituent des *dettes personnelles* de ces gouvernements irréguliers et ne peuvent être considérées comme dettes de l'État en question[2].

L'AMERICAN AND BRITISH CLAIMS COMMISSION rejeta à l'unanimité, le 14 décembre 1871 (*Edward Alfred Barret v. the United States*, n° 18), les prétentions de créanciers de la Confédération des États du Sud révoltés[3], pour les raisons suivantes[4] :

« The commission is of opinion that the United States is not liable for the payment of debts contracted by the rebel authorities. The rebelion was a struggle against the United States for the establishment in a portion of the country belonging to the United States of a new State in the family of nations and it failed. Persons contracting with the so-called confederate States voluntarily assumed the risk of such failure and accepted its obligations, subject to the paramount rights of the parent State by force to crush the rebel organisation and seize all its assets and property whether hypothecated by it or not to its creditors. »

Le 14e amendement à la Constitution des États-Unis (9e Congrès, 16 juin 1868), section IV, a stipulé que « neither the United States nor any State shall assume or pay any debt or obligation incurred in aid of insurrection or rebellion against the United States ».

ROLIN-JACQUEMYNS[5] : « ... Dans la guerre civile américaine, les deux parties étaient belligérantes et reconnues telles ; les États du Sud, comme ceux du Nord,

1. Amos S. HERSHEY, *Notes on the recognition of the de facto government by european States*, The Amer. Journ. of Intern. Law, 1920, v. XIV, n° 4, p. 509.

2. F. DESPAGNET, *Cours de droit international public*, 3e éd., par Ch. DE BOECK, Paris, 1905, p. 108, comprend dans ce cas « une révolution éphémère qui n'a jamais détenu le pouvoir d'une manière efficace ou une autorité insurrectionnelle qui n'a pu représenter un pays ». Il se base sur des précédents de repudiation par un gouvernement régulier des obligations contractées par des insurgés : Kosciuszko en Pologne (1794), Manin à Venise (1849) et Kossuth en Hongrie (1849). V. aussi FAUCHILLE, *l. c.*, t. I, p. 1-re, p. 341 ; ROBINET DE CLÉRY, *Des emprunts contractés par un gouvernement éphémère*, Journal du droit international privé, 1881, p. 42 et suiv.

3. Décision analogue dans l'espèce *Alfred Raoul Walker v. The United States*, n° 13.

4. J. B. MOORE, *International Arbitrations*, v. I, p. 695 ; v. III, p. 2900 et suiv.

5. Revue de droit international et de législation comparée, t. VII, 1875, p. 713-714.

ont contracté des emprunts ; mais on n'a pas, en général, trouvé mauvais que les États du Nord répudiassent les emprunts du Sud. La bonne foi publique n'est pas trompée ; car nul ne peut s'attendre à ce que le vainqueur consente à payer les frais de la guerre que lui a faite le vaincu. »

Cette argumentation est juste ; mais, dans le cas donné, ce qui importe ce n'est pas que les créanciers aient accompli un acte d'hostilité vis-à-vis des États-Unis et accepté le risque que comportait l'insuccès de cet acte (à ce sujet, v. *infra*), mais le fait que les « so-called confederate states » ne constituaient pas un État ; ils avaient simplement tenté une entreprise révolutionnaire qui ne réussit pas. Leurs dettes n'étaient pas juridiquement dettes d'un État, mais dettes personnelles des organisations insurrectionnelles.

Dr. Karl STRUPP[1] : « Solange die Revolutionäre nicht... eine partielle oder totale Völkerrechtsfähigkeit erlangt haben, sind sie völkerrechtlich Privatpersonen. »

Au MEXIQUE, les notables proposèrent le 10 juill. 1863[2] la couronne à l'archiduc autrichien Maximilien, qui se proclama empereur du Mexique, en s'appuyant sur les armées françaises. La lutte armée contre lui ne cessa pas[3]. Après l'échec de l' « entreprise du prince Maximilien[4] » en 1867, les emprunts émis par lui[5] furent répudiés par la République mexicaine[6].

Loi mexicaine sur le règlement de la dette nationale, 18 juin 1883, art. I, sect. 5[7] : « Nous ne pouvons reconnaître, et par conséquent elles n'auront pu

---

1. *Das völkerrechtliche Delikt* (Handbuch des Völkerrechts, STIER-SOMLO, t. III, p. 1-ro), Stuttgart, 1920, p. 92.

2. M. N. R. G., t. XX, p. 569 ; v. aussi Ch. CALVO, *Le droit international théorique et pratique*, 3e éd., t. I, p. 298 et suiv.

3. J. B. MOORE, *International Arbitrations*, v. III, p. 2918.

4. Alph. COURTOIS fils, *Manuel des fonds publics*, 8e éd., 1883, p. 137.

5. 6 %, 1864, £ 12,365,000, émis à 65 % ; 6 %, 1865, 250 millions de francs, émis à 68 % ; 6 %, 1865, 250 millions de francs, deuxième série, qui a servi, principalement, à convertir l'emprunt 1864. Environ un tiers des sommes obtenues de ces emprunts est allé à la France en compensation de ses frais de guerre au Mexique. V. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *51-th annual report of the Council for the year 1924*, Londres, p. 271 ; COURTOIS, *l. c.*, p. 137 ; Ernest LAVISSE, *Histoire de France contemporaine*, t. VII par Ch. SEIGNOBOS, p. 192 et suiv.

6. La loi de finance française du 2 août 1868 attribua aux porteurs des emprunts mexicains émis par l'empereur Maximilien une indemnité de 4 mill. de francs de rente 3 % (DALLOZ, Jurisprudence générale, Supplément au répertoire, v° *Trésor public*, Paris, 1896, t. XVIII, p. 465). En outre, la France délivra aux porteurs de ces emprunts une rente 3 % de 1,729,553 francs, déposée à la Caisse des dépôts et consignations et provenant des fonds de l'emprunt 1864, soit en tout 5,729,553 francs de rente et 3,849,968 francs en espèces, provenant de l'exploitation des douanes mexicaines par l'administration militaire française. Les porteurs de l'emprunt 1864 ont reçu, à compte de ces sommes et par obligation de 500 francs, la rente 3 % pour 4 fr. 30 et 4 fr. 30 en espèces ; les porteurs de l'emprunt 1865 la rente 3 % pour 6 fr. 45 et 6 fr. 45 en espèces (COURTOIS, *l. c.*, p. 137). En 1915, on répartit encore une petite somme (CORP. FOR. BONDHOLDERS, *l. c.*, p. 271).

7. J. B. MOORE, *Digest of International Arbitrations*, v. III, p. 2873 et suiv., 2902 et suiv., 2917 et suiv. ; v. aussi GLONER, *Les finances des États-Unis mexicains d'après les documents officiels*, 1896, p. 106 et suiv. ; J. SINGER, *Die mexikanischen Finanzen*, Berlin, 1914, p. 76, The Mexican year-book, 1913.

être converties, les dettes émises par le gouvernement qui prétendait avoir existé au Mexique du 17 décembre 1857 au 24 décembre 1860 (le gouvernement du général Zuloaga, A. S.) et du 1er juin 1863 au 21 juin 1867. »

De l'histoire du Mexique au XXe siècle, nous rappellerons que le général Huerta (1913) répudia les dettes du président Madero ; Carranza (1915) celles de Huerta ; Obregon (1920-24) celles de Carranza.

Le 16 juin 1922 le gouvernement mexicain conclut avec ses créanciers un accord sur la reprise des paiements des dettes mexicaines. Cet accord ne comprend pas certains emprunts émis par les gouvernements révolutionnaires qui se sont succédé de 1913 à 1918, notamment les bons Huerta de 1913, les bons de Kay et deux émissions de la Mexican Packing Co[1].

Lors de l'insurrection HONGROISE de 1849, en raison de l'insuffisance de la petite monnaie, les insurgés émirent à Debreczin des billets de 15 et 30 kreutzers. Ces billets furent annulés et leur emploi interdit par un ordre du commandement militaire du 23 février 1849. Le papier-monnaie émis par le Parlement hongrois le 5 août 1849, et dont le montant s'élevait à 63 millions de florins, fut déclaré privé de cours légal, et on cessa de l'accepter dans les caisses publiques. L'ordre du 20 mai 1849 déclarait « alles von den Rebellen in Umlauf gezetzte Papiergeld ungültig und Jeden, der dasselbe annimmt oder ausgibt als der Teilnahme am Aufruhr schuldig[2] ».

Des mesures pour l'annulation du papier-monnaie émis par les communistes furent prises en Finlande en 1918 et en Hongrie en 1919.

En FINLANDE, les communistes avaient émis, du 28 janvier au 8 avril 1918, pour 156 millions de marks de papier-monnaie, y compris pour 77,3 millions de marks de coupures nouvellement imprimées de 500, 100, 20, 5 et 1 marks. Le 6 juillet 1918, la Diète libéra la Finlandsbank de l'obligation de racheter ces billets, à l'exception des coupures de 1 mark, émises au nombre de 648.000[3].

En HONGRIE, 3.779 millions de couronnes avaient été émises par les communistes durant les 132 jours de leur pouvoir (21 mars-août 1919)[4]. Après leur chute, le décret du 14 août 1919 déclara ces billets faux et libéra la banque austro-hongroise de l'obligation de les racheter (§§ 1 et 2 du décret)[5]. Les billets de 200 et 25 couronnes, émis par les Soviets pour une somme globale de plus de 3 milliards de couronnes[6],

---

1. *The Economist*, 9 sept. 1922 ; *Agence économique et financière*, Supplément, 26 mai 1923. — D'après l'*Information financière* du 1er mai 1926, la Commission des réclamations a reconnu au gouvernement Huerta le caractère de gouvernement officiel pendant les trois premiers mois de son fonctionnement.

2. Josef RITTER V. HAUER, *Politisch-statistiche Uebersicht der Veränderungen in der Verfassung, Administration und dem Haushalte der österreichischen Monarchie vom 13 März 1848 bis 13 März 1851*, p. 322-333.

3. BANK OF FINLAND, 1914-1920, Yearbook, v. I, Helsingfors, 1921, p. 34-35, v. aussi BANK OF FINLAND, *Monthly Bulletin*, mai 1924, p. 29.

4. *Ausserordentliche Sitzung der Generalversammlung der Oesterreich-Ungarischen Bank*, 31 octobre 1919, p. 27 ; v. aussi Dr. R. KERSCHAGL, *Die Währungstrennung in den Nationalstaaten*, Vienne, 1920, p. 32 et 37 ; Dr. A. ZEULANU, *La liquidation de la banque d'Autriche-Hongrie*, Vienne, 1924, p. 61.

5. Dr. Friedrich STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Sukzessionsstaaten Österreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. 590 et suiv.

6. *Régimes et circulations monétaires d'après-guerre*, Documents réunis sur l'initiative du secrétariat de la Société des Nations, 1920, p. 6-7.

devaient être échangés contre de nouveaux signes monétaires au taux de 20 % de leur valeur nominale (§ 1). Les billets de 2 et 1 couronnes (d'un montant de 57 millions de couronnes) étaient pris en charge par l'État et conservaient leur valeur nominale (§ 2). Les billets de la *Postsparkasse*, de 20, 10 et 5 couronnes, pour une somme d'environ 300 millions de couronnes, demeuraient entièrement valables.

En Russie, au cours de la guerre civile (1918-1920), des émissions de papier-monnaie ont été effectuées dans diverses parties du pays par les gouvernements ou organisations qui combattaient les Soviets, à savoir[1] : le gouvernement du Nord (Arkhangel)[2] ; l'armée du général Vandam (Pskov) ; les armées du général Rodzianko, du général Youdénitch[3] et d'Avalov-Bermont (Russie occidentale)[4] ; la Rada centrale, le gouvernement du hetman (sept mois) et le Directoire (deux mois) dans l'Ukraine ; les armées volontaires du général Dénikine et du général Vrangel dans le Sud[5] ; le gouvernement régional de la Crimée ; l'armée du Don ; la Rada régionale de Kouban ; l'armée du général Doutov (Orenbourg) ; le gouvernement régional de l'Oural (Ekaterinbourg) ; le gouvernement de Sibérie ; l'amiral Koltchak (Omsk) ; l'ataman Semenov (Tchita) ; le gouvernement Medvedev (Vladivostok)[6], etc. Des signes monétaires ont été émis, en outre, par des banques provinciales, des sociétés de crédit mutuel ou des succursales de province de la Banque d'État, de la Banque Russo-Asiatique etc., par des chemins de fer, des magasins (en Sibérie), etc. Les Soviets provinciaux et les diverses républiques soviétiques émettaient également leur papier-monnaie.

Après avoir triomphé de leurs adversaires, les Soviets annulèrent la monnaie émise par ces derniers.

A Riga, pendant la domination des bolcheviks (1918), il fut émis des billets libellés en « roubles ouvriers », pour une somme de 4.231.140 roubles, en coupures de 1, 3 et 5 roubles, que même les Soviets de Russie refusèrent d'ailleurs de reconnaître[7].

Au contraire, si le pouvoir né d'une révolution, d'un coup d'État, etc., s'établit en fin de compte en tant que gouvernement régulier sur tout ou partie du territoire de l'État et que l'ancien gouvernement y cesse d'exister, les dettes personnelles de ce pouvoir deviennent dettes d'État.

---

1. *Les signes monétaires de la révolution et de la guerre civile*, Archives de la Révolution russe publiées par J. Hessen, Berlin, 1923, t. VIII, p. 183-199 (en russe).

2. S. Dobrovolsky, *La lutte pour la régénération de la Russie dans la région du Nord*, Archives de la Révolution russe, t. III, Berlin, 1921, p. 97 et suiv. (en russe).

3. V. Horn, *Le guerre civile dans le nord-ouest de la Russie*, Berlin, 1923, p. 215 et suiv. (en russe).

4. Dr. O. Lehnich, *Währung und Wirtschaft in Polen, Litauen, Lettland und Estland*, Berlin, 1921, p. 224.

5. *The Economist*, 29 janvier 1920, n° 3987.

6. *Ibid.*, *A hotch-potch currency*, 31 janvier 1920, n° 3988 ; 7 février 1920, n° 3989.

7. Lehnich, *l. c.*, p. 222 ; v. aussi B. Lembke, *Die neue lettische Währung*, Weltwirtschaftliches Archiv, t. XVIII, Heft 2, p. 116 et suiv. ; The Latvian Economist, 1923, n°s 4-5, p. 66 ; Bank of Latvia, Report 1923, p. 40.

Le Chief Justice CHASE, dans l'espèce *William v. Bruffy*, 1877[1], a établi au sujet de « de facto government as exist where a portion of the inhabitants of a country have separated themselves from the parent State and established an independent Government » : « The validity of its acts, both against the parent state and its citizens or subjects, depends entirely upon its ultimate success. If it fail to establish itsel permanently, all such acts perish with it. If it succeed, and become recognized, its acts from the commencement of its existence are upheld as those of an independant nation. »

Le Chief Justice FULLER in *Underhill v. Hernandez* a prononcé[2] : « If the party seeking to dislodge the existing government succeeds, and the independence of the government it has set up is recognized, then the acts of such government from the commencement of its existence are regarded as those of an independent nation. »

Le juge CLARKE in *Oetjen v. Central Leather Cy* a établi[3] : « When a government which originates in revolution or revolt is recognized by our government as the *de jure* government of the country where it is established, such recognition is retroactive in effect and validates all the actions and conduct of the government as recognized from the commencement of its existence. »

Le SUPREME COURT des États-Unis, dans l'espèce *Ricaud et al v. the American Metal Cº Ltd.*, a prononcé le 11 mars 1918[4] : « ... the revolution inaugurated by general Carranza against General Huerta proved successful and the government established by him has been recognized by the political department of our government as the *de facto* (19 oct. 1915) and later (31 août 1917) as the *de jure* government of Mexico... This recognition is retroactive in effect and validates all the actions of the Carranza government from the commencement of its existence. »

C'est ainsi que la victoire décisive d'un nouveau pouvoir transforme ses dettes personnelles en dettes d'État, quelle que soit la date à laquelle elles aient été contractées.

La COLOMBIE, après la guerre d'indépendance, a décreté à son premier Congrès, le 12 octobre 1821[5] : « The general Congress of Colombia, considering : the honor of the republic being interested in the early recognition and satisfaction of the debts contracted for the glorious cause of independence... decrees what follows : Art. 1. A commission is hereby created for the purpose of liquidating the national debt. »

La loi du 22 mai 1826 stipulait : Art. 1. « La République de Colombie reconnaît comme dette d'État : ... »

Quant à savoir à partir de quel moment un pouvoir peut être considéré comme définitivement constitué en gouvernement régulier, ceci est une question de fait, à laquelle il est quelquefois difficile de donner une réponse absolument précise et incontestable[6].

---

1. Amos S. HERSHEY, *Notes on the recognition*, *l. c.*, The Am. Journ. of Int. Law, 1920, p. 510 ; v. aussi le juge FIELDS dans l'espèce *Williams v. Bruffy* (96, U. S. R., 176) ; L. F. CRANE, *Le statut du gouvernement soviétique en Angleterre et en Amérique*, Journal du droit international privé (CLUNET), 1925, p. 314.
2. 168, UNITED STATES SUPREME COURT REPORTS (U. S. R.), 250.
3. 246, U. S. R., 207.
4. A. S. HERSHEY, *Ibid.*, p. 512-513.
5. J. B. MOORE, *Arbitrations*, v. IV, p. 3652-3653.
6. Voir à ce sujet E. M. BORCHARD, *l. c.*, p. 210 et suiv.

§ 4

Fin de l'existence d'un gouvernement régulier

L'ancien pouvoir de l'État ne peut être considéré comme ayant terminé son existence de gouvernement régulier sur tout ou partie du territoire de l'État qu'après que se soient réalisées les conditions suivantes :

1. — Cessation effective de son existence sur tout ou partie du territoire de l'État.

Le moment auquel un autre État, ou un groupe dissident ou un parti politique auront déclaré l'ancien gouvernement de l'État « illégitime » ou « déchu » n'a pas de portée juridique.

Lord Roberts proclama l'annexion des républiques boeres le 24 mai (l'État libre d'Orange) et le 1er septembre 1900 (République sud-africaine)[1], c'est-à-dire au plus fort de la guerre. Les deux républiques ne furent définitivement annexées que le 31 mai 1902 par le traité de Prétoria[2].

L'Italie, par décret du 5 novembre 1911[3], proclama l'annexion de Tripoli[4]. Le traité de paix entre l'Italie et la Turquie, qui sanctionna cette annexion, ne fut signé que le 18 octobre 1912[5].

Le 6 novembre 1916, en pleine guerre, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie déclarèrent détachée de la Russie la Pologne du Congrès[6].

Quand même, par la suite, ce parti ou groupe politique, ou un autre État, s'emparerait du pouvoir sur le territoire de l'État et le conserverait, ces déclarations ne sauraient être considérées comme juridiquement valables.

Ce qui importe c'est la cessation effective de l'existence de l'ancien gouvernement sur tout ou partie du territoire de l'État, et non le désir ou les tentatives de certains partis politiques ou États de détruire ce pouvoir.

Ceci non plus n'est d'ailleurs pas suffisant. Si le territoire de l'État ou une de ses parties est en proie à l'anarchie[7] ou militaire-

---

1. K. Strupp, *Documents pour servir l'histoire du droit des gens*, t. II, p. 76 et suiv.

2. Livre bleu, *Further correspondence relating to affairs in South Africa*, July 1902, Cd. 1163, p. 155 et suiv. ; American and British Claims Arbitration, *Hawaiian claims, Answer of the United States*, Washington, 1924, p. 6.

3. M. N. R. G., 3e sér., t. VI, p. 4.

4. Tambaro, *Die italienische Annexionserklärung*, Jahrbuch des Völkerrechts, t. I, p. 83 et suiv. ; Fiore, *Die Annexion von Tripolis und Cyrenaika im Lichte des Staats-u. des Völkerrechtes*, ibid., p. 576 et suiv.

5. M. N. R. G., 3e sér., t. VI, p. 7 et suiv. ; v. aussi L. Oppenheim, *l. c.*, 3e éd., vol. I, p. 397.

6. Zeitschrift für Völkerrecht, t. X, p. 251.

7. Bluntschli, *l. c.*, § 19, p. 65 : « Un état momentané d'anarchie n'empêche pas la continuation de l'existence de l'État, tant qu'une réorganisation peut être prévue. »

ment occupé pendant la guerre par l'ennemi, ces faits n'entraînent pas juridiquement la fin de l'existence de l'ancien gouvernement : il continue d'exister, et ce n'est que momentanément qu'il ne peut exercer son autorité sur tout ou partie du territoire de l'État[1]. La chance militaire ou politique peut encore lui sourire et rétablir son autorité effective sur le territoire de l'État, surtout s'il est soutenu par la population et qu'il s'appuie sur une force militaire organisée. (Tels furent les cas de la Belgique et de la Serbie pendant la Grande Guerre.)

Une autre condition est donc nécessaire, à savoir :

2. — L'existence, sur le territoire de l'État, d'un autre pouvoir :

a) Organisé et fonctionnant effectivement ;

b) Ayant le désir clairement exprimé de s'emparer dudit territoire, d'y établir définitivement son autorité et de ne pas se borner simplement à une occupation temporaire dans des buts militaires ou autres.

Ce n'est que lorsque les deux conditions indiquées sont réalisées que l'ancien gouvernement peut être considéré comme ayant cessé d'exister en tant que tel sur tout ou partie du territoire.

Les dettes que l'ancien gouvernement aura contractées après avoir cessé d'exister comme tel (sur tout ou partie du territoire de l'État) doivent être considérées comme dettes personnelles de ce gouvernement au cas où il aura cessé d'exister sur tout le territoire, ou comme dettes de l'État amoindri, au cas où son existence aura pris fin sur une partie du territoire de l'État.

D'autre part, si l'ancien gouvernement a contracté des dettes au cours de son existence effective, aucune déclaration d'autres États, des groupes dissidents ou partis politiques se refusant à reconnaître les dettes en question comme légitimes et obligatoires, n'a de portée juridique, quelle que soit la date (avant ou pendant leur lutte armée contre ledit gouvernement) à laquelle ces déclarations auront été formulées.

C'est ainsi que les dettes contractées par un gouvernement « irrégulier » alors qu'il existe un gouvernement régulier sont les dettes personnelles du nouveau gouvernement. Par contre, les dettes qu'aura contractées le gouvernement régulier avant d'avoir

---

1. V. P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 8e éd. (H. BONFILS), t. II, Paris, 1921, n° 1157, p. 215. La même thèse fut formulée déjà par Hugo GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, lib. III, c. VI, § IV, 1 ; v. aussi A. W. HEFFTER, *Le droit international de l'Europe*, § 131 ; J. C. BLUNTSCHLI, *Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*, Nördlingen, 1878, § 646 ; Dr. Karl STRUPP, *Internationales Landkriegsrecht*, 1914, p. 96 et suiv. ; v. aussi COUR D'APPEL de Nancy, Arrêt du 3 août 1872, *Mohr et Haas c. Hartzfeld*, SIREY, *Recueil général des lois et des arrêts*, 1872, IIe partie, p. 172-173.

cessé d'exister comme tel, et fût-ce après la constitution du gouvernement « irrégulier », seront des dettes d'État.

En 1884, une révolution aboutit à scinder en deux la souveraineté s'exerçant au CHILI. L'ancien gouvernement, celui du président Balmaceda, garda sous sa direction les provinces du Sud ; le parti opposé, celui des congressistes, tenait sous sa règle les provinces du Nord. Quelques années auparavant, le gouvernement chilien avait commandé en France des navires de guerre qui, en 1891, étaient en mesure d'être livrés. Le gouvernement du président adressa à la Société des forges et chantiers de la Méditerranée, qui avait construit les vaisseaux, une demande de livraison ; mais il rencontra l'opposition du gouvernement insurrectionnel des congressistes.

La COUR DE PARIS, dans son arrêt du 9 juillet 1891, considéra que les délégués des congressistes ne justifiaient pas que leur gouvernement se fût substitué effectivement au Chili au gouvernement du président, que la lutte durait toujours et que, dans cet état de choses, c'était au gouvernement ancien, c'est-à-dire à celui du président, qu'appartenaient la personnalité civile de l'État et le droit de l'invoquer au besoin [1]. Des décisions analogues ont été prononcées dans les affaires concernant le paiement des sommes déposées par le gouvernement chilien dans les banques de Londres et de Paris [2]. A la suite de ces événements, le gouvernement des congressistes, par un décret du 21 avril 1891, avertit les intéressés qu'il ne reconnaîtrait pas les dettes contractées par les agents du gouvernement du président Balmaceda. « Mais, naturellement, des documents tels que celui là ne peuvent pas avoir de portée internationale [3]. »

Après la victoire définitive du nouveau gouvernement, ses dettes personnelles deviennent dettes d'État. Les dettes contractées par l'ancien gouvernement avant sa fin restent dettes d'État, et celles qu'il aura contractées après avoir cessé d'exister, c'est-à-dire après qu'il sera devenu pouvoir contre-révolutionnaire, etc., sont ses dettes personnelles.

§ 5

II. — LES DETTES D'ÉTAT DOIVENT ÊTRE ÉMISES RÉGULIÈREMENT

Les dettes d'État doivent être contractées par les services compétents du gouvernement et d'une façon conforme à la loi.

Ch. Ch. HYDE [4] : « The question of validity concerns both the form and substance of the borrower's undertaking. Technically, it embraces generally

1. *Recueil périodique des pandectes françaises*, 1893, 5, 10 ; CLUNET, 1891, p. 880.

2. CLUNET, 1891, p. 893-895.

3. A. PILLET, *Des personnes morales en droit international privé*, Paris, 1914, p. 309.

4. *The negotiation of external loans with foreign governments*, The Amer. Journ. of internat. Law, octobre 1922, vol. XVIII, n° 4, p. 525 ; v. aussi dans « The international law association, Report of the 31-st Conference, 1922 », London, 1923, p. 349-374 ; Ch. Ch. HYDE, *ibid.*, p. 525, cite l'article suivant d'un contrat de 1920 conclu entre un État sud-américain et des banquiers des États-Unis : « The Republic hereby represents and declares that all acts, conditions and legal

the two-fold inquiry : first, whether the borrower has the right under its own law to undertake to do what is sought to be done ; and secondly, whether in its undertakings it has pursued the course prescribed by those laws... »

Voir les cas de répudiation de dettes par certains États de l'*Amérique du Nord* en 1842-1880, particulièrement entre 1870 et 1880[1]. La plupart des États répudiateurs ont essayé de justifier leur attitude par des considérations juridiques constitutionnelles, à savoir par l'illégalité des emprunts. Dans la plupart des cas, ces arguments n'étaient que de simples prétextes. Pour certains États, au contraire, les considérations juridiques étaient très solides. En particulier pour les États d'Arkansas, de Géorgie et de la Caroline du Sud, M. Jèze estime qu'il est hors de doute que les emprunts répudiés avaient été émis dans des conditions illégales[2].

Presque à la veille de la réunion de la première Douma d'Empire, le gouvernement impérial russe émit en France et sur d'autres marchés étrangers un emprunt de 2,25 milliards de francs sanctionné par l'ukase du 17 mars 1906. Le gouvernement s'est hâté de contracter cet emprunt afin de s'assurer une indépendance financière vis-à-vis de la Douma. Les représentants du parti constitutionnel-démocrate firent à Paris une propagande contre cet emprunt sous prétexte que cet acte, contracté sans l'assentiment de la Douma à la veille de sa réunion, était illégal[3].

§ 6

III. — Les dettes d'État doivent être contractées et les fonds qui en proviennent utilisés pour les besoins et dans l'intérêt de l'État.

Les dépenses publiques ne peuvent avoir pour objet qu'un besoin public.

G. Jèze : « Dans les États modernes, la dépense publique présente trois éléments essentiels : 1° emploi d'une somme d'argent ; 2° pour le compte d'un patri-

---

formalities which should have been done or which should have happened or existed prior to the issuance of the Bonds, have existed, happened or been done as required by the constitution and laws of the Republic and in strict conformity therewith. »

1. William A. Scott, *The repudiation of State debts*, New-York, Library of economics and politics, n° 2, p. 220 et suiv. ; v. également Freiherr von Hock, *Die Finanzen der Vereinigten Staaten*, Stuttgart, 1867, p. 425-430 ; Dr. Fr. Meili, *Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betreffend die Schuldenexecution und den Konkurs gegen Gemeinden, ausgearbeitet im Auftrage des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements*, Bern, 1885, p. 64 et suiv. ; C. Plehn, *Das Creditwesen der Staaten und Städte der Nordamerikanischen Union*, 1891, p. 43 et suiv. ; E. L. Bogwardt, *Die Finanzverhältnisse der Einzelstaaten der Nord-Amerikanischen Union*, Jena, 1897, p. 35 et suiv. ; Raymont Turner, *Repudiation of debts by States of the Union*, Current history, January 1926, New-York, p. 475-483.

2. G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française. Théorie du crédit public*, 6e éd., Paris, 1922, p. 287 et suiv.

3. Lorsque, après la dissolution de la première Douma d'Empire, le gouvernement russe eut entrepris des démarches à Paris en vue d'un nouvel emprunt, le

moine administratif ; 3° pour la satisfaction d'un besoin public...[1] ... Satisfaction d'un besoin public dans les États civilisés modernes, c'est un élément essentiel. Il y en a deux raisons principales : 1° cela découle de la notion moderne de la fonction publique, du service public. Les deniers publics sont un des moyens mis à la disposition des agents publics pour remplir une mission ; or, cette mission est exclusivement la satisfaction des besoins publics ; donc la dépense ne peut avoir pour objet que l'intérêt public. — 2° Cela découle de la notion moderne de l'impôt. C'est l'impôt qui couvre la majeure partie des dépenses publiques ; or, l'impôt doit peser sur tous les individus sans privilège ; si certaines dépenses avaient pour objet la satisfaction d'un intérêt privé, la règle de l'égalité des individus devant les charges publiques serait violée[2]... »

Constitution fédérale des États Unis, art. 1, § 8 : l'impôt ne peut être établi que « to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States ».

Formule analogue dans beaucoup de constitutions particulières d'États américains.

En France, les déclarations des droits de la période révolutionnaire contiennent une disposition expresse : du 3-14 sept. 1791, art. 13 ; du 24 juin 1793, art. 22 ; de l'An III, art. 16[3].

La même règle doit être appliquée aux dettes d'État : les dettes d'État ne peuvent être contractées que pour les besoins et dans l'intérêt de l'État. Les fonds qui en proviennent doivent être utilisés pour satisfaire un besoin public.

Cependant, il faut tenir compte de ce qui suit :

L'application de la règle que nous avons formulée plus haut (§ 5), à savoir que les dettes d'État doivent être régulièrement émises, est plus ou moins susceptible d'être contrôlée par les marchés financiers auprès desquels on puise l'argent. Mais la règle que nous venons d'énoncer en tête du présent paragraphe offre, sous ce rapport, un caractère spécial.

En effet :

1. — La nature des besoins pour lesquels tel ou tel emprunt a été conclu ou pour lesquels il a été effectivement employé, etc., ne peut être le plus souvent déterminée que d'une manière subjective et arbitraire. L'emprunt utilisé pour les besoins d'un territoire déterminé, ou pour une branche particulière de l'économie nationale, ou pour une classe sociale déterminée (comme, par

---

ministre des Finances, M. Caillaux, déclara à la Chambre, à la suite d'une interpellation de Jaurès : « Le gouvernement ne donnera l'autorisation de l'admission à la côte qu'aux emprunts qui se présenteront pourvus de toutes les garanties légales qu'on est en droit d'exiger de la part de l'État emprunteur. » V. *Bibliothèque de la* « Tribune russe » ; IV : *Les emprunts russes dénoncés au Parlement français, discours de Rouanet, Meslier, Wilem et Jaurès, préface de* E. Roubanovitch, Paris, juin 1907, p. 58-61, 73, 80.

1. *Cours. Dépenses publiques*, 6e éd., Paris, 1922, p. 33.

2. *Ibid.*, p. 37.

3. Dalloz, Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence, t. XVIII, v° *Droit constitutionnel*, p. 288, 297 et 303.

exemple, pour la classe paysanne, etc.) peut-il être néanmoins considéré comme conclu dans les intérêts de tout le territoire et de toute la nation? Dans quels cas doit-on répondre par l'affirmative et dans quels cas par la négative? Sous quelle rubrique rangera-t-on les emprunts conclus en vue de besoins stratégiques, lesquels, par la suite, se sont avérés en fait mal fondés?

Trop opposées et contradictoires sont les doctrines politiques et économiques, trop âpre est souvent la lutte entre les groupements politiques et les intérêts de tout genre, de parti et autres, trop inaccessible est souvent aux marchés financiers la discrimination entre les divers besoins, pour qu'une semblable condition puisse avoir une importance décisive.

2. — Lors de la conclusion de l'emprunt, les créanciers ne peuvent que rarement prévoir la destination ou l'emploi des sommes de l'emprunt. Puisque l'argent de l'emprunt est à la libre disposition du gouvernement, ce dernier peut lui donner la destination qui lui plaira.

3. — L'affectation spéciale des sommes provenant d'un emprunt est un fait purement fortuit, une simple affaire de trésorerie.

En effet, un gouvernement, pendant des années, a dépensé le produit des revenus ordinaires de l'État pour des besoins « odieux » ; cependant, ayant contracté un petit emprunt pour des besoins non odieux, il en assurerait la légitimité au point de vue de la règle sus-énoncée ; un autre gouvernement a employé pendant des années ses revenus à des buts incontestablement non odieux, mais, ayant conclu un emprunt pour des buts douteux, il exposerait ses créanciers à un grand risque. Cependant, en puisant l'argent pour ces dépenses à leur fonds général constitué par les revenus ordinaires de l'État aussi bien que par le produit des emprunts, ces deux gouvernements diffèrent l'un de l'autre par le caractère général de leurs dépenses et non par le caractère des emprunts qu'ils ont émis.

Il convient donc de considérer la règle en question comme trop arbitraire et trop vague pour lui assigner une importance universelle et décisive et de fonder sur elle la solution *négative* de la question qui nous intéresse.

Sur les dettes « odieuses », voir *infra*.

Cependant, si tel ou tel emprunt n'a été conclu ni par un gouvernement régulier, ni par des organes compétents du gouvernement, mais par un pouvoir irrégulier ou d'une façon non conforme à la loi, et qu'il ait été, cependant — d'une manière directe ou indirecte — utilisé en fait pour les besoins et dans les intérêts de

l'État, cette règle reprend toute sa valeur et détermine la solution *affirmative* de la question concernant la nature de la dette. En effet, il est juridiquement inadmissible que l'État s'enrichisse aux dépens des créanciers, en raison de l'« illégitimité » du pouvoir ayant contracté un emprunt ou des vices de forme qui ont pu accompagner sa stipulation.

G. Jèze : « Il y a lieu aussi de se préoccuper de l'emploi qui a été fait des fonds obtenus avec l'emprunt irrégulier. Si avec ces fonds des dépenses utiles à l'État ont été payées, il est juste que l'État soit tenu, tout au moins jusqu'à concurrence de l'enrichissement dont il a bénéficié[1]... »

Recès de l'Empire germanique du 25 février 1803[2], § LXXXI : « Si de nouvelles dettes ont encore été contractées quelque part après le 24 août de cette année, leur acquittement tiendra à la question de savoir si l'avantage ou les besoins réels de l'État ont exigé ces emprunts. »

D'après le traité du 29 août 1825[3], le roi Jean VI de Portugal cédait ses droits sur le Brésil à son fils aîné et reconnaissait l'indépendance complète de ce pays. Après sa mort (le 10 mars 1826), son fils Dom Pedro, empereur de Brésil, renonça au trône de Portugal en faveur de sa fille Dona Maria de Gloria. Il fiança sa fille avec son frère Dom Miguel et, le 3 juillet 1827, nomma ce dernier son lieutenant en Portugal pendant la minorité de la reine Dona Maria.

Au mois de juin 1828, Dom Miguel, par un coup d'État, se fit proclamer par les Cortès roi de Portugal. Une guerre civile s'ensuivit entre Dom Pedro et Dom Miguel. Cette guerre ne se termina qu'en 1834 par la défaite de Dom Miguel, qui renonça au trône de Portugal en faveur de Dona Maria, au terme de la convention d'Evoramonte du 27 mai 1834[4]. Au cours de la guerre civile, le 23 avril 1830, le gouvernement de Dona Maria avait mis en garde les capitalistes quant à la valeur des emprunts que pourrait contracter Dom Miguel ; il déclarait par avance nuls tous les actes passés ou à passer par ce dernier. En 1832 Dom Miguel contracta en France un emprunt de 41 millions de francs. De son côté Dom Pedro avait contracté un emprunt à Londres. Dans les deux cas, les fonds empruntés étaient destinés à soutenir les opérations de la guerre civile. Après sa victoire Dom Pedro fit officiellement connaître, le 31 juillet 1833, que l'emprunt de Dom Miguel ne liait pas juridiquement l'État de Portugal. Le gouvernement de Dona Maria ne refusa pas le service de tous les emprunts contractés par Dom Miguel. En particulier, il reconnut comme dettes de l'État portugais deux emprunts intérieurs émis en Portugal par Dom Miguel en 1828 et en 1831, en vue d'éteindre la dette flottante antérieure à la guerre civile.

Le règlement de l'emprunt 1832 n'avait été effectué qu'en 1891 par le paiement de 2,5 millions de francs.

M. G. Jèze, en constatant qu'une partie des fonds de l'emprunt de Dom Mi-

---

1. *Cours de science des finances et de législation financière*, 6e éd., *Dépenses publiques. Théorie générale du crédit public*, 1922, p. 290.

2. M. S., t. III, p. 239 et suiv. ; M. R., 2, t. VII, p. 443 et suiv.

3. M. N. R., t. VI, p. 796 et suiv.

4. Ernest Lavisse, Alfred Rambaud, *Histoire générale du IVe siècle à nos jours ;* t. X : *Les monarchies constitutionnelles*, 1815-1847, Paris, 1898, p. 261-265, 849, 850, 864.

quel avait été affectée par le gouvernement de Dona Maria aux dépenses de l'État portugais, estime qu' « ainsi la dette de régime se trouvait transformée, *de ce chef et pour cette partie, en dette d'État*[1] ».

Au sujet du même emprunt, F. DESPAGNET[2] indique : « ... Un pays est toujours responsable jusqu'à concurrence du profit qu'il a retiré des actes accomplis par un pouvoir insurrectionnel et sans qualité pour le représenter. »

Après la chute de l'empereur Maximilien, en 1867, le gouvernement républicain du MEXIQUE répudia les emprunts 6 % que celui-ci avait conclus à Paris et à Londres en 1861 et 1865 (v. *supra*, p. 18). Il assuma cependant l'emprunt 3 % de £ 4,864,800 émis par Maximilien en 1864, à 60 %, contre des coupons arriérés et capitalisés des anciennes dettes[3].

Au cours de l'arbitrage ÉTATS-UNIS-MEXIQUE, *Stückle v. Mexico* (case 901, 1871[4]), au sujet des revendications d'un citoyen nord-américain issues des fournitures qu'il avait faites aux armées de l'empereur Maximilien dans le Youcatan prétentions que le gouvernement républicain du Mexique se refusait à reconnaître, les considérant comme des dettes de l'usurpateur — les États-Unis alléguaient :

« Although Yucatan was occupied at the time by the enemies of the republic, the money advanced by Stückle was to provide for volunteers raised to fight against barbarous Indians, not against the lawful authorities of Mexico. These troops, as it were, fought for civilized men at large, against butchering savages. »

Très instructif, dans le sens qui nous intéresse, est le point de vue suivant de la COURT OF APPEAL de l'État de New-York, *Boris N. Sokoloff v. The National City Bank* (25 novembre 1924)[5] :

« Judicially a government that is unrecognized may be viewed as no government at all, if the power withholding recognition choose thus to view it. In practice, however, since juridical conceptions are seldom, if ever, carried to the limit of their logic, the equivalence is not absolute, but is subject to selfimposed limitations of common sense and fairness, as we learned in litigations following our civil war. In those litigations acts or decrees of the rebellious governments, which, of course, had not been recognized as governments *de facto*, were held to be nullities when they worked injustice to citizens of the Union, or were in conflict with its public policy (*Williams v. Bruffy*, 96, U. S., 176, 187). On the other hand, acts or decrees that were just in operation and consistent with public policy, were sustained not infrequently to the same extent as if the Governments were lawful (*U. S. v. Insurance Companies*, 22 Wall. 99 ; *Sprott v. U. S.*, 20 Wall. 459 ; *Texas v. White*, 7 Wall. 700, 733 ; *Baldy v. Hunter*, 171, U. S., 388 ; DICKINSON, *Unrecognized Governments*, 22 Mich. L. R., 29, 42). These analogies suggest the thought that, subject to like restrictions... a body or group which has vindicated by the course of events its pretensions to sovereign power, but which has forfeited by its conduct the priviliges or immunities of sovereignty, may gain for its acts and decrees a validity quasi governmental, if violence

---

1. G. JÈZE, *Théorie générale du Crédit public*, p. 303-304.

2. *Cours de droit international public*, 3e éd., Paris, 1905, p. 95. V. aussi ALGLAVE et RENAULT, *La personnalité de l'État en matière d'emprunt*, Paris, 1880.

3. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *Report 1924*, p. 2701 ; COURTOIS, *l. c.*, p. 136.

4. J. B. MOORE, *International Arbitrations*, v. III, p. 2935.

5. 239, N. Y., 156 ; trad. française, Journal du droit international, 1925, p. 448 et suiv. Des considérations analogues ont été formulées par la SUPREME COURT, APPELATE DIVISION, 3-d departement, *Russian Reinsurance Cy v. Superintendent of Insurance of the State of New York*, janvier 1925.

to fundamental principles of justice or to our own public policy might otherwise be done. »

Logiquement, la règle énoncée dans le présent paragraphe a donc la portée suivante.

Les détenteurs des créances provenant des emprunts *réguliers* (c'est-à-dire émis par un gouvernement *régulier* et d'une façon *régulière*) ont le droit de les considérer comme emprunts d'État, engageant l'État. C'est au nouveau gouvernement qu'incombe la tâche de prouver que telles ou telles dettes contractées par l'ancien gouvernement ne l'ont pas été dans les intérêts et à l'avantage de l'État et ce qui importe uniquement dans l'occurrence — que les créanciers savaient que ces sommes seraient destinées à des fins « odieuses ». Si cela a pu être constaté, c'est aux créanciers, à leur tour, de prouver que, malgré la destination « odieuse » et par eux connue de l'emprunt, tout ou partie de son produit a été en fait employé d'une façon utile pour l'État.

Par contre, les créanciers des emprunts *non réguliers* sont tenus, dès le début, à prouver que l'État s'est effectivement enrichi du fait de ces emprunts.

Voici la solution logique du problème. Pratiquement, étant donné la centralisation de toutes les ressources du gouvernement (ordinaires et extraordinaires) destinées à satisfaire tous ses besoins (productifs et improductifs, « odieux » et non « odieux »), la difficulté de prouver que l'argent provenant de l'emprunt a reçu telle ou telle destination rend extrêmement délicate la solution régulière de cette question.

§ 7

IV. — La teneur juridique des dettes d'État

Les dettes d'État, en ce qui concerne leur teneur matérielle, sont des obligations de droit privé

Que des emprunts d'État, comme d'autres emprunts publics[1], soient fondés sur un contrat de prêt ou sur un contrat de vente et d'achat[2] d'un titre (ou de la créance découlant de ce titre), tou-

1. La notion des emprunts *publics* est à double aspect : en regard de l'emprunteur sont emprunts publics ceux contractés par les institutions ou personnes du droit public ; en regard des créanciers ceux émis sous forme de titres au porteur, destinés à circuler dans les marchés financiers. Ces deux conceptions en sont évidemment pas identiques.

Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 8e éd., 1914, p. 895 : « Dettes publiques : elles ont le caractère de choses publiques non seulement parce qu'elles sont dettes de personnes publiques, payables sur les deniers publics, mais encore parce que, offertes au public à titre de placement, elles constituent un élément important de la fortune publique, les fonds publics. »

2. V. les lois françaises des 21 juin 1871 et 15 juillet 1872 : « Il sera *aliéné* la somme de rente nécessaire pour produire... »

pours est-il que les dettes d'État reposent entièrement, quant à leur teneur matérielle, sur les règles du droit privé. Les éléments de droit public ne figurent pas dans ces contrats et le pouvoir suprême de l'État n'y apparaît pas. — En opérant un emprunt, ou en vendant ses titres, le gouvernement reçoit de l'argent de ses créanciers, ou des acheteurs de ses titres, en vertu d'un libre arrangement avec eux, de même que toute personne privée morale ou physique.

La teneur matérielle des règles de droit sur lesquelles repose un emprunt d'État est la même qu'en cas d'emprunt contracté par n'importe quelle personne privée physique ou morale.

Paul RUFF : « Die Staatsanleihen... sind zunächts keine Steuern. Bei dem Erheben von Steuern tritt der Staat gegen seine Angehörige auf als Inhaber der obrigkeitlichen Zwangsgewalt. Er kann seine Untertanen im Wege eigenmächtiger Vollstreckung nötigen den auf den einzelnen entfallenden Steuerbetrag zu entrichten... Der Staat tritt bei der Anleihenaufnahme seinen Angehörigen nicht in Ausübung von Herrschaftsrechten gegenüber[1]. ... Bei dieser Tätigung des Anleihengeschäftes handelt es sich nicht um eine einseitige Willenshandlung des Staates, um einen Akt der Herschergewalt (imperium). Der Staat tritt vielmehr den Geldgebern als ein durchaus nur gleichberechtigter Gegner eines Rechtsgeschäftes gegenüber. Er begibt sich auf den Boden des Zivilrechts handelt als Fiskus. Das entstehende Verhältniss des Staats zu seinen Geldgewährern ist ein privatrechtliches[2]. »

G. JÈZE : « L'emprunt public est un contrat. Quand il est régulièrement conclu, il donne naissance à des situations juridiques intangibles. Les créanciers du patrimoine administratif emprunteur acquièrent un droit subjectif que les gouverneurs et les agents de l'État ont le devoir juridique de respecter[3]. »

---

1. *Die Rechtsnatur der Aufnahme öffentlicher Anleihen*, 1912, p. 52. Déjà H. GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, l. II, c. XIV, § VI, et c. XIX, § II, faisait la distinction entre les actes qui sont proprement royaux et les actes qui « non a rege qua rege, sed ab eo quasi alio quovis fieri solent », et admettait que dans ce dernier cas « etiam civiles leges in eo valebunt », tandis que, dans le premier, si les actes sont faits par le roi en qualité de roi, « ad eum civiles leges non pertinent ».

Th. DUCROCQ, *Droit administratif*, 7e éd., t. IV, p. 11 et suiv., parle de deux personnalités : de puissance publique et personnalité patrimoniale ; M. MICHOUT, *Théorie de la personnalité morale*, 1906, p. 262 : personnalité à double caractère ; H. BARTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 7e éd., 1913, p. 139, distingue les actes d'autorités et les actes de gestion. V. aussi GOMBEAUX, *Condition de l'État industriel et commerçant*, 1904. En Allemagne, théorie de l'État-fisc : J. HATSCHEK, *Die rechtliche Stellung des Fiskus*, 1899 ; Otto RICHTER, *Der Reichsfiskus*, 1908. V. aussi le jugement dans l'espèce *Food Comptroller v. Kork*, 39, L. R., 703.

2. P. RUFF, *l. c.*, p. 54.

3. G. JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5e éd., 1912, p. 525 ; v. également IDEM, *Les principes généraux du droit administratif*, 2e éd., 1914, p. 107 et suiv. ; IDEM, *Cours de science des finances. Dépenses publiques. Théorie générale du crédit public*, 6e éd., Paris, 1922, p. 294, la même phrase, mais les mots « droit subjectif » sont remplacés par « droit de créance ». V. également p. 468, IDEM, *Cours. Le remboursement de la dette publique*, Paris, 1925, p. 226 : « L'emprunt est essentiellement une opération volontaire, c'est un contrat. »

P. GUGGENHEIM[1] : « Die Finanzschulden sind im Verhältnis des Staates zu den Gläubigern rein privatrechtlicher Natur. »

TRIBUNAL ARBITRAL FRANCE-CHILI, sentence du 5 juillet 1901[2] : « Les rapports existant entre l'État emprunteur et les particuliers preneurs de l'emprunt... relèvent exclusivement du droit privé et ne peuvent en aucun cas tomber sous l'empire des règles du droit des gens qui régissent les rapports juridiques des États entre eux... et non les rapports contractuels formés entre un État et un particulier. »

TRIBUNAL MIXTE DU CAIRE, jugement dans l'affaire du *tribut d'Égypte*, rendu le 15 juin 1925[3] : « ... Lorsqu'un gouvernement contracte envers un particulier l'obligation de lui payer une somme déterminée, il contracte une obligation civile..., il ne peut tirer de sa qualité de Puissance publique le droit de se délier de son obligation en décidant par sa seule volonté qu'il est libéré pour telle raison dont il serait seul juge de l'obligation civile par lui contractée..., refuser de payer, en prétendant éteinte l'obligation contractuelle d'où dérive l'engagement de payer, n'a jamais été un acte de souveraineté, ou de la Puissance publique (car tout particulier peut le faire), et ne saurait le devenir uniquement parce que le débiteur est un État. »

Le REICHSGERICHT allemand, dans sa décision du 16 juin 1921[4], au sujet du huitième et du neuvième emprunt de guerre, lors de l'émission desquels il avait été stipulé que leurs titres seraient acceptés au paiement à leur valeur nominale au moment de la future liquidation des stocks de guerre, prononça que cette « allgemeine Zusicherung » était « eine *vertragsmässige Verpflichtung* des Reiches gegenüber den Inhabern der Anleihen ».

Il est vrai que les dettes d'État comportent les particularités suivantes :

1. - Tout d'abord, *précédant à la conclusion de l'emprunt*, une sanction générale ou spéciale du pouvoir législatif est indispensable pour conférer aux organes administratifs de l'État les pouvoirs nécessaires en vue de la conclusion d'un emprunt.

FRANCE, Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, art. 35 : « ... aucun emprunt ne peut avoir lieu... *qu'en vertu d'une loi*[5]... »

ITALIE, disposition analogue, loi du 10 juillet 1861, art. 2.

FRANCE, Décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, art. 196 : « Aucune inscription pour création de rentes ne peut avoir lieu *qu'en vertu d'une loi.* »

PRUSSE, Constitution, 31 janvier 1850, art. 103 : « La conclusion d'emprunts au profit du trésor ne peut avoir lieu *qu'en vertu d'une loi*[6]. »

REICH, Constitution du 16 avril 1871, art. 73, disposition analogue.

REICH, Constitution du 11 août 1919, art. 87 : « ... eine solche Beschaffung (von Geldmitteln im Wege des Kredits), sowie die Uebernahme einer Sicherleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen. »

Quelques auteurs se basent là-dessus pour considérer que l'em-

1. *Beitrage zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin, 1925, p. 120.
2. DESCAMPS-RENAULT, *Recueil*, 1901, p. 370.
3. *Journal des tribunaux mixtes*, Alexandrie, 17 juin 1925, p. 4 et suiv.
4. ENTSCHEIDUNGEN DES REICHSGERICHTS, Senat IV, 40, 21.
5. DALLOZ, Répertoire, t. XCII, v° *Trésor public*, p. 1195 ; v. aussi t. XVIII, v° *Droit constitutionnel*, p. 328.
6. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31 Januar 1850, Ein Kommentar*, Berlin, 1912.

prunt d'État, par sa nature juridique, est un acte souverain de l'État.

Albert WUARIN : « L'emprunt d'État — un acte souverain de l'État[1] » ; « ce contrat... doit être considéré comme émanant de la souveraineté, parce que *c'est la loi qui lui donne la naissance*[2] » ; « l'emprunt d'État est donc un contrat soumis à certaines règles particulières de droit public[3] ».

Dans M. DRAGO : « Les emprunts d'État sont... des actes juridiques... d'une nature toute spéciale et ne peuvent pas être confondus avec aucune autre. La loi civile commune ne leur est pas applicable. *Émis par un acte de souveraineté* qu'aucun particulier ne pourrait exercer, ils ne représentent, en aucun cas, un engagement vis-à-vis de personnes déterminées...[4]. »

A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS[5] : « L'emprunt public occupe... dans la masse des contrats d'État... une place à part ; c'est une opération de crédit, faite *en vertu d'actes souverains*, pour assurer la vie du pays et faciliter le fonctionnement de ses services publics. »

Ce point de vue est évidemment erroné. Le fait que les *organes* du gouvernement qui concluent un emprunt doivent obtenir pour cela la sanction du pouvoir législatif, exprimée *formellement* sous forme de loi, de décret, etc., n'a aucun rapport avec la nature de l'opération d'emprunt elle-même.

Sinon, il faudrait considérer comme un acte de souveraineté toute opération du trésor ou d'autres ressorts administratifs du gouvernement relative à la vente et à l'achat, à la location et à la prise en location des biens et propriétés, etc. — pour peu que cette opération exige une sanction générale ou spéciale du pouvoir législatif ; or, il va de soi que personne ne peut y songer.

---

1. *Essai sur les emprunts d'État et la protection des droits des porteurs de fonds d'États étrangers*, Paris, 1907, p. 24.

2. *Ibid.*, p. 32.

3. *Ibid.*, p. 24.

4. *Deuxième Conférence internationale de la paix*, t. II, p. 550-551. V. également L. DRAGO, *Les emprunts d'État et leurs rapports avec la politique internationale*, Paris, 1907 (R. G. D. I. P.), v. aussi dans le A. J. I. L., 1907, p. 692 et suiv. ; A. HERSHEY, *The Calvo and Drago Doctrines*, The Am. Journ. of Internat. Law, 1907, p. 26 et suiv. ; A. MOULIN, *Question de droit des gens et de politique internationale. La doctrine de Drago*, Revue générale de droit international public, 1907, p. 417 et suiv. ; Carlos INDALECIO GONÇ[illegible], *Die gewaltsame Eintreibung von öffentlichen Staatsschulden nach dem [illegible] Völkerrecht*, Berlin, 1911, p. 11 et 35 ; A. N. SACK, *La banqueroute d[illegible] État* (en russe), Pétrograd, 1918, p. 113 et suiv. ; Charles DUPUIS, *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres États avant le pacte de la Société des Nations*, Paris, 1921, chap. VIII : La doctrine de Drago, [illegible] 270 et suiv. ; W. S. ROBERTSON, *Hispanic-American relations with the United States*, New-York, 1923 (Carnegie Endowment), p. 121 et suiv. ; Alejandro [illegible], *The Monroe doctrine*, Annex XXII, *The Drago Doctrine*, New-York, 1924 (Carn. End.), p. 187 et suiv. ; Sir John FISCHER WILLAIMS, *International law and international financial obligations arising from contract* (Bibliotheca Visseriana), Leyde, 1924, p. 68 et suiv.

5. A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II 1856-1872, Paris, 1924, p. 546-547.

Dans le cas donné, on confond les conceptions de la loi au sens matériel et de la loi au sens formel du mot : l'autorisation à conclure un emprunt, accordée par le pouvoir législatif du pays, n'est une loi qu'au sens formel du mot[1].

E. ALLIX observe[2] au sujet du décret de 1862 cité plus haut : « La loi est nécessaire à plusieurs points de vue : d'abord elle engage la nation... ; la loi est encore nécessaire pour habiliter le gouvernement à engager la dépense qui résultera du service des arrérages et qui ne peut s'effectuer sans autorisation parlementaire. »

Lors de la conclusion d'un emprunt, le gouvernement agit en qualité de simple emprunteur. Cette transaction ne repose pas sur le droit de contrainte exercé par le pouvoir souverain, mais sur un arrangement librement consenti entre des personnes privées et le trésor.

G. S. FREUND[3] : « Die Anleihe ist kein Akt der Souveränität, sondern eine Privathandlung, bei der Staat nicht kraft seiner Autorität wie bei der Einziehung einer Steuer vorgeht, vielmehr wie ein Privatmann Verträge schliesst. »

Th. DUCROCQ[4] : « Quand l'emprunt a été voté, le rôle du pouvoir législatif est terminé, et le pouvoir exécutif doit régler par décret les conditions générales de l'émission de l'emprunt. C'est à lui d'en assurer le succès en choisissant le mode d'émission qui lui paraît le plus avantageux et en fixant le prix auquel seront émis les titres d'après la situation économique, le degré de prospérité financière du pays et suivant le crédit de l'État. »

P. LABAND[5] : « Der Weg des Gesetzes führt niemals bis zur Aufnahme einer Anleihe, weil er nicht zu den Geldgebern, gelangt, sondern ein Stück vorher aufhört. Das Gesetz ist stets die blosse, und zwar staatsrechtliche Voraussetzung der Anleihensaufnahme. »

2. *Après la conclusion de l'emprunt.* Si le gouvernement tend à suspendre totalement ou en partie ou à modifier d'une façon quelconque le service de la dette, ou qu'il renonce de remplir les autres obligations qu'il avait assumées du fait d'un emprunt[6], il promulgue à ce sujet une « loi » ou un « décret » particulier.

---

1. V., à ce sujet, P. LABAND, *Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 6e éd., 1911-1914, t. IV, p. 577-603 ; G. ANSCHÜTZ, *Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz* (dissert. de Halle), 1891 ; G. MEYER-G. ANSCHUTZ, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 7e éd., Berlin, 1914-1919, p. 25-26, 550, 561 ; L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913, p. 75 ; IDEM, *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, 1923, t. II, § 15, p. 140 et suiv., 197 et suiv.

2. *Traité élémentaire de science des finances*, 2e éd., Paris, 1909, p. 565.

3. *Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Schulden*, Berlin, 1908, p. 97. Du même avis est J. C. BLUNTSCHLI, *Das moderne Völkerrecht*, § 442, note 1 ; F. LISZT, *Völkerrecht*, 3e éd., 1904, p. 158-159. Contre la théorie de la souveraineté — M. LEWANDOWSKI, *De la protection des capitaux empruntés en France*, Paris, 1896, p. 27, 32, 35.

4. *Droit administratif*, t. V, p. 90.

5. *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, 4e éd., 1901, t. IV, p. 369.

6. Georges CLÉRIN, *Inexécution par un État de ses engagements financiers exté-*

Le créancier est privé :

a) De la protection de ses intérêts par les tribunaux[1], nationaux ou étrangers[2].

Rowland R. FOULKE[3] : « No independent State is liable to be sued in its own courts without its consent and therefore the payment of an obligation, so far as its own members or an alien in the jurisdiction, is concerned, is entirely a matter of grace[4]. »

Projet de règlement sur la compétence des tribunaux dans les procès contre les États souverains ou chefs d'États étrangers, adopté par l'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL le 11 septembre 1891 et revisé en septembre 1892[5] : Art. 5 : « Ne sont point recevables les actions intentées pour des actes de souveraineté, ou découlant d'un contrat du demandeur comme fonctionnaire de l'État, ni les actions concernant les dettes de l'État étranger contractées par souscription publique. »

---

cours, Thèse (Nancy), Dijon, 1908 ; A. N. SACK, *La banqueroute d'État* (en russe), Pétrograd, 1918, p. 152-160 et suiv.

1 G. JÈZE, *Cours. Théorie du crédit public*, 6e éd., Paris, 1922, p. 299 et suiv., au sujet du « caractère aléatoire des contrats passés avec l'État en raison des pouvoirs limités des tribunaux » ; IDEM, *Cours. Technique du crédit public*, 6e éd., Paris, 1925, p. 349-353, au sujet des « actes de gouvernement », « acts of state », etc.

2 GABBA, *De la compétence des tribunaux à l'égard des souverains et des États étrangers*, Journal du droit international privé (Clunet), 1888, p. 180 et suiv. ; 1889, p. 538 et suiv. ; 1890, p. 27 et suiv. ; DE CUVELIER, *De l'incompétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements étrangers*, Revue de droit international, 1888, p. 110 et suiv. ; A. HARTMANN, *De la compétence des tribunaux dans les procès contre les États et souverains étrangers*, Revue de droit international, 1890, p. 425 et suiv. ; PAEPE, *Études sur la compétence civile à l'égard des États étrangers et de leurs agents politiques, diplomatiques ou consulaires*, Bruxelles-Paris, 1894 ; FÉRAUD-GIRAUD, *États et souverains, personnel diplomatique et consulaire devant les tribunaux étrangers*, 2 vol., Paris, 1895 ; ROCHE DU TEILLOY, *De la compétence civile à l'égard des États, des souverains, des agents diplomatiques et consulaires étrangers*, Nancy, 1906 ; L. VON PRAAG, *L'immunité de juridiction des États étrangers et l'examen de leurs actes de puissance publique par les tribunaux internes*, Revue de droit international et législation comparée, 1923, p. 634 et suiv. ; A. WEISS, *Compétence et incompétence des tribunaux à l'égard des États étrangers* (Académie de dr. international, Recueil des cours, 1923), p. 525 et suiv.

LOENING, *Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten und Souveräne*, Halle, 1901, SAUTER, *Die Exemption ausländischer Staaten von der inländischen Gerichtsbarkeit* (Erlanger Dissertation), 1907.

3 *A treatise on international law with an introductory essay on the definition and nature of the laws of human conduct*, Philadelphia, 1920, v. I, p. 49.

4 V., à ce sujet, aussi S. F. VAN OSS, *Stock exchange values, a decade of finance, 1885 to 1895*, London, 1895, p. LXXII.

5 *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XI, p. 410 et suiv., et p. 436 ; texte définitif dans le « Tableau général » de l'Institut, 1893, p. 117 ; v. aussi *Tableau général des travaux de l'Institut (1873-1913)* par James Brown SCOTT (éd. de la Dotation Carnegie), New-York, 1920, p. 151 ; éd. anglaise, New-York, 1916, p. 90 et suiv.

L. DUGUIT : « ... Le rôle du *territoire* dans la constitution des États modernes : il est la *limite matérielle de l'action effective des gouvernants*. Il est cela, il est tout cela et il n'est que cela[1] ». « Le territoire est ainsi la partie du globe sur laquelle le gouvernement peut exercer sa puissance de contrainte, organiser et faire fonctionner les différents services publics[2] ». « L'attribution exclusive d'un territoire à une collectivité est indispensable pour qu'elle soit un État et cela parce qu'autrement elle ne pourrait avoir la puissance politique. En d'autres termes, l'exclusivité du territoire est la condition de la puissance politique[3] ».

Les moyens financiers dont l'État dispose en vertu de ses droits souverains constituent, au même titre que les domaines et autres biens et propriétés, le patrimoine de l'État sur lequel est basé son crédit. Ces droits souverains s'étendent, d'une part, à tout ce qui se trouve dans les limites du territoire de l'État, et, d'autre part, à la population de ce territoire, que le gouvernement fait participer par le moyen des impôts, monopoles, etc., aux dépenses d'État.

A. MOSER[4] : « Als Sicherkeitsobjecte für die Staatschuld kommen in Betracht : 1) das Staatsvermögen im engern Sinne, 2) die *Steuerkräfte der Staatsangehörigen* ». Ce principe fut formulé, par exemple, par la loi BAVAROISE du 22 juillet 1819[5] et par le « Staatsschuldenstatut » de WURTEMBERG du 22 février 1837[6].

Les emprunts des provinces prussiennes[7] : « Für die Sicherheit der Anleihen haftet die Provinz mit seinem Vermögen und mit seiner *gesammten Steuerkraft.* »

Le ministre des Finances français, M. CLÉMENTEL, a présenté en 1924 à la Chambre des députés *l'Inventaire de la situation financière de la France au début de la treizième législature*[8]. Dans le « Bilan de la France », arrêté au 31 juillet 1924, on trouve dans l'actif, entre autres choses, le poste suivant : « *Créances de la Nation correspondant au capital des impôts* » : impôts permanents — 596 milliards de francs papier ; impôts non permanents — 3,5 milliards de francs papier ; la somme totale de l'actif 796,8 milliards de francs ; la somme totale du passif (sans dette politique extérieure) — 660,3 milliards de francs.

LES DETTES D'ÉTAT GRÈVENT LE TERRITOIRE DE L'ÉTAT DÉBITEUR

De ce qui vient d'être dit il résulte que *la dette publique grève le territoire de l'État*. Nous n'entendons pas par là que la terre soit hypothéquée, ni que son sol, comme objet physique ayant une valeur commerciale, serve de gage d'une façon quelconque. Ce sont

1. *Manuel de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, 1911, p. 68.
2. *Ibid.*, p. 69.
3. *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., t. II, p. 47. V. aussi L. OPPENHEIM, *International law, a treatise*, vol. I, Peace, 3e éd., Londres, 1920, p. 305-306 ; W. SCHOENBORN, *loc. cit.*, p. 10 ; Dr. Walter HEINRICH, *Theorie des Staatsgebildes, entwickelt aus der Lehre von den lokalen Kompetenzen der Staatsperson*, Vienne et Leipzig, 1922, p. 27 ; G. B. DAVIS, *The elements of international law*, New-York, 1900, p. 35 ; J. B. SCOTT, *The American Institute of International Law, its declaration of the rights and duties of nations*, Washington, 1916, p. 88.
4. *Loc. cit.*, p. 91.
5. *Ibid.*, p. 187.
6. *Ibid.*, p. 250.
7. *Jahrbuch der Berliner Börse*, 1914-1915, *passim*.
8. Paris, 1924, Imprimerie nationale, 273 p.

les ressources financières de l'État (ressources relevant du droit privé — domaines et entreprises d'État — et ressources relevant du droit public — impôts, monopoles, etc.) *dans les limites du territoire déterminé* qui sont grevées ; ce n'est que dans ce sens que la dette d'État grève le territoire de l'État débiteur.

SELOSSE[1] : « Les dettes d'un État doivent être considérées comme *hypothéquées* sur son territoire... »

PANDECTES FRANÇAISES[2] : « Les dettes d'États sont *inhérentes au sol* et non pas personnelles au souverain. »

Traité FRANCE-WESTPHALIE du 14 janvier 1810[3], art. 6 : « Les dettes de toute nature dont le pays de Hanovre est *grevé*... »

Traité FRANCE-Prince Primat de FRANCFORT du 16 février 1810[4], art. 8 : « Les dettes de toute nature dont peuvent être *grevés les pays*... »

Même formule dans les traités FRANCE-BAVIÈRE du 28 février 1810[5], art. 11 ; FRANCE-WURTEMBERG du 24 avril 1810[6], art. 7 ; FRANCE-HESSE-DARMSTADT du 11 mai 1810[7], art. 8 ; FRANCE-BADE du 7 septembre 1810[8], art. 66.

Traité SUÈDE-DANEMARK du 14 janvier 1814[9], art. VI : « ... comme la totalité de la *dette* de la Monarchie danoise *repose* aussi bien *sur* le royaume de Norvège que *sur* les autres parties du royaume..., au payement de laquelle tous les États de ce royaume, jusqu'à la cession de la Norvège, sont engagés... »

---

1. *Loc. cit.*, p. 168.
2. V° *Annexion et démembrement de territoire*, n° 261, cité par APPLETON, *loc. cit.*, p. 115.
3. DE CLERCQ, t. II, p. 306 ; M. N. R., t. I, p. 235 et suiv.
4. DE CLERCQ, t. II, p. 311 ; M. N. R., t. I, p. 241 et suiv.
5. DE CLERCQ, t. II, p. 314 ; M. N. R., t. I, p. 251 et suiv.
6. DE CLERCQ, t. II, p. 331 et suiv.
7. DE CLERCQ, t. II, p. 333 et suiv.
8. DE CLERCQ, t. II, p. 339 et suiv.
9. M. N. R., t. I, p. 669.

§ 9

I. — Succession des dettes en cas d'une transformation politique de l'État

Nous avons vu (§ 8) que les dettes de l'État grèvent son territoire.

Il est donc évident que la *transformation politique* de l'État débiteur ne change rien quant à ses dettes. Celles-ci sont des dettes de l'État et non du gouvernement. Elles doivent être prises en charge par le nouveau gouvernement de l'État.

Sur ce point, la doctrine est unanimement établie[1].

Hugo Grotius[2] : « Non definit debere pecuniam populus rege sibi imposito quam liber debebat : est enim idem populus, et dominium retinet eorum que populi fuerant, imo et imperium in se retinet, quanquam jam non exercendum a corpore sed a capite... »

E. de Vattel[3] : « Dès qu'une puissance légitime contracte au nom de l'État, elle oblige la nation elle même, et par conséquent tous les conducteurs futurs de la société. Lors donc qu'un prince a le pouvoir de contracter au nom de l'État, il oblige tous ses successeurs, et ceux-ci ne sont pas moins tenus que lui-même à remplir ses engagements. Le conducteur de la nation peut avoir ses affaires privées, ses dettes particulières, ses biens propres sont seuls obligés pour cette espèce de dettes. Mais les emprunts faits pour le service de l'État, les dettes créées dans l'administration des affaires publiques sont des contrats de droit étroit, obligatoires pour l'État et la nation entière. Rien ne peut la dispenser d'acquitter ces dettes là. »

Ch. Calvo : « Un peuple libre qui change sa forme de gouvernement ne s'exempte pas par ce fait seul de l'obligation de payer ses dettes antérieures[4]... » « En effet, le peuple étant resté le même, la charge de pourvoir aux dettes pu-

---

1. A. Verdross, *Die Einheit des rechtleichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Tübingen, 1923, p. 142 et suiv.

2. Hugonis Grotii *de jure belli ac pacis libri tres, in quibus jus naturae et gentium, item juris publici praecipua explicantur*, l. II, c. ix, § viii (reprod. photogr. de l'édition de 1646, Dotation Carnegie), p. 207-208 ; trad. franç. par P. Pradier-Fodéré, t. II, 1867, p. 97. V. aussi l. II, c. xvi, § xvi : « Neque refert quomodo gubernatur regis ne an plurium an multitudinis imperio, idem enim est populus romanus sub regibus, consulibus, imperatoribus. »

3. *Loc. cit.*, liv. II, chap. xiv, p. 424-430 (édit. orig., photogr. Carnegie Endowment) ; v. dans le même sens C. van Bynkershoek, *Quaestiones juris publici*, 2, 25 : « Forma regiminis mutata non mutatur ipse populus ; eodem utique respublica est, quamvis nunc hoc alio regatur » ; S. Pufendorf, *De jure naturae et gentium*, lib. VIII, cap. xii, § 1 et 2.

4. *Manuel de droit international public et privé*, Paris, 1880, p. 57.

bliques contractées au nom de la nation tout entière et par des agents suffisamment autorisés incombe de plein droit au gouvernement, quelle que soit sa forme ou sa dénomination [1]... »

N. POLITIS [2] : « L'emprunt de l'État oblige la nation, même qui n'est représentée par le gouvernement ayant émis l'emprunt, à la condition toutefois que l'opération ait été faite valablement ; quel que soit le changement de régime, de gouvernement ou de constitution, survenu dans les pays après l'émission de l'emprunt, la charge qui en résulte pèse toujours de la même façon sur la nation pour le compte de laquelle le contrat a été consenti... »

P. FAUCHILLE [3] : « Le changement de gouvernement ou de dynastie ne saurait produire aucun effet sur les dettes publiques des États, ceux-ci restent obligés aux emprunts qu'ils ont contractés. »

H. WHEATON [4] : « The debts being contracted in the name of the State, by its authorised agents, for its public use, the nation continues liable for them, notwithstanding the change in its internal constitution. »

Mr. BAYARD, secrétaire d'État, à Mr. Buck, ministre à Peru, le 23 septembre 1886 [5] : « Contracts made by a government are to be regarded as the obligations of the nation it represents, and not as the personal engagements of the ruler. Hence, although the government may change, the people remain bound. »

Dans leur note du 28 mars 1918, au sujet de la répudiation par les Soviets de la dette russe, la FRANCE et l'ANGLETERRE déclaraient ce qui suit [6] :

« Aucun principe n'est mieux établi que celui d'après lequel une nation est responsable des actes de son gouvernement sans qu'un changement d'autorité affecte les obligations encourues : ... les engagements ne peuvent être répudiés par aucune autorité, quelle qu'elle soit, sans quoi la base même du droit international se trouverait ébranlée. Autrement, il n'y aurait plus de sécurité dans les relations entre les États ; il deviendrait impossible de traiter un contrat à longue échéance si ce contrat risquait d'être méconnu ; ce serait *la ruine du crédit des États* au point de vue politique, comme au point de vue financier.

« Un État ne trouverait plus à emprunter dans des conditions normales si les prêteurs n'avaient de garantie que dans le maintien de la constitution en vertu de laquelle le gouvernement emprunteur, représentant le pays, faisait appel au crédit. »

Déjà William COBBETT disait que, tandis que la dénomination de nombreuses institutions était précédée du qualificatif « royal », par exemple armée royale, flotte royale, université royale, la dette nationale n'était jamais appelée royale ; c'est le seul cas où l'on fait à la nation l'honneur d'appeler quelque chose de son nom [7].

Lors de la première et de la deuxième révolutions ANGLAISES (1641 et 1688), ni le Commonwealth (19 mai 1649), ni le protecteur Cromwell

---

1. *Le droit international théorique et pratique*, 3e éd., Paris, 1880, t. I, § 99, p. 216.
2. *Les emprunts d'État en droit international*, Paris, 1894, p. 106.
3. *Droit international*, t. I, p. 1-re, p. 342. Également M. MOYÉ, *loc. cit.*, p. 108-109 ; M. F. LARNAUDE, *Les gouvernements de fait*, R. G. D. I. P., 1921, n° 5, p. 457 et suiv.
4. *International law*, revisé par COLEMAN PHILLIPSON, 5e éd., Londres, 1916, p. 46.
5. J. B. MOORE, *Digest Internat. Law*, vol. I, p. 251.
6. ASSOCIATION NATIONALE DES PORTEURS FRANÇAIS DES VALEURS MOBILIÈRES, *Annuaire*, 1915-1920, p. 131.
7. Sur les notions : « *kings* revenue » et « *national* debt », v. Dr. Eduard FISCHEL, *Die Verfassung Englands*, Berlin, 1862, p. 281.

(1653), ni Guillaume d'Orange (1689) n'ont renié les dettes contractées par les Stuarts (1603-1649) [1].

The Articles of Confederation des États d'Amérique du Nord de 1777 disent [2] : « All bills of credit emitted, monies borrowed and debts contracted by or under the authority of Congress, before the assembling of the United States, in pursuance of the present confederation, shall be deemed and considered as a charge against the United States for payment and satisfaction whereof the said United States and the public faith are hereby solemnly pledged ».

Constitution des États-Unis du 17 septembre 1787, art. VI [3] : « All ... debts contracted and engagements entered into before the adoption of this constitution shall be as valid against the United States under this constitution, as under the Confederation... »

La Révolution française de 1789, après avoir renversé l'ancien régime, ne renia toutefois pas les anciennes obligations financières de l'État. Un décret du 17 juin 1789, date à laquelle le Tiers-État transforma les États-Généraux en Assemblée nationale, plaçait « les créanciers de l'État sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française » ; dans sa séance du 13 juillet 1789, l'Assemblée constituante a formulé ainsi qu'il suit son point de vue sur la dette d'État : « L'Assemblée, interprète de la nation, déclare que... la dette publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté française et la nation ne se refusant pas à en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute, nul pouvoir n'a le droit de manquer à la foi publique sous quelque forme et dénomination que ce puisse être [4]. »

La constitution du 3-14 septembre 1791 (titre V, art. 2) contient l'article suivant : « Sous aucun prétexte, les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale ne pourront être ni refusés, ni suspendus. »

La constitution du 24 juin 1793, art. 122, « garantit à tous les Français la dette publique [5] ».

Les obligations financières de l'ancien régime furent inscrites sur le « Grand Livre de la dette publique » [6], conformément aux décrets des 15,

---

1. F. Martens, *Droit international moderne des peuples civilisés* (en russe), Saint-Pétersbourg, 1898, t. I, p. 281 ; Whitaker's Almanak, 1925, p. 98-99.

2. Cf. dans la publication de la Dotation Carnegie, 1917, p. 21.

3. *Ibid.*, p. 41 ; Harvey E. Fisk, *Our Public Debt*, New-York, 1919, p. 1 : « When in 1789 Alexander Hamilton became the first secretary of the Treasury of the United States, he found that the new Government had inherited from the Confederation an indebtednes of about 80 million dollars. »

4. Ch. Gomel, *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, Paris, 1896, t. I, p. 261 ; Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. II, p. 5 et suiv. ; E. de Bray, *Traité de la dette publique*, Paris, 1895, p. 9 et suiv. ; G. Jèze, *Cours. Théorie générale du crédit public*, 6e éd., Paris, 1922, p. 295 ; Idem, *La technique du crédit public. Le remboursement de la dette publique*, Paris, 1925, p. 41-42.

5. L. Duguit et H. Monnier, *Les constitutions et les principales lois publiques de la France depuis 1789*, 1898 (3e éd., 1915), *passim* ; v. aussi Dalloz, Répertoire, t. XVIII, vo *Droit constitutionnel*, p. 288 et 298.

6. E. de Bray, vo *Grand Livre de la dette publique*, Dictionnaire des finances, Paris, 1894, t. II, p. 324 et suiv., et idem, vo *Rentes sur l'État*, ibid., p. 1051 et suiv.

16, 17 et 24 août, 13 septembre 1793 [1], les anciens titres de créance devant être annulés (§ 34). Sur le Grand Livre, on ouvrit un compte de la nation (§ 1, art. 5).

Les considérations d'opportunité politique jouèrent aussi leur rôle : « Que la dette contractée par le despotisme ne puisse être distinguée de celle qui a été contractée depuis la Révolution », disait CAMBON dans son célèbre rapport du 15 août 1793 [2] sur le « Grand Livre de la dette publique ». « Vous verrez le capitaliste — continuait-il — qui désire un roi, parce qu'il a un roi pour débiteur, et qui craint de perdre sa créance, si son débiteur n'est pas rétabli, désirer la République qui sera devenue sa débitrice, parce qu'il craindra de perdre son capital en la perdant [3]. »

H. E. FISK [4] : « Hamilton felt that if the people of means had their money invested in the national securities this would tend to create a national sentiment and would be an excellent method of cementing the union. »

En Russie J. GORLOV [5] écrivait en 1841 : « En contractant des dettes, le gouvernement s'associe une quantité d'intérêts. Toute une classe de gens, créanciers du gouvernement, en lui confiant une partie ou même la totalité de leur fortune, unissent leur existence à la sienne. C'est avantageux pour l'État en période de troubles... »

Lorenz v. STEIN [6] : « Jede Staatsschuld macht aus der Liebe zum Vaterlande ein berechenbares Interesse an seiner Erhaltung und seinem Wohlsein. »

Après la chute de l'Empire, Louis XVIII, dans sa déclaration du 2 mai 1814 à Saint-Ouen, et ensuite dans la charte constitutionnelle du 4-14 juin 1814 (art. 70), garantit la dette publique et les autres obligations de la France dans les termes suivants : « La dette publique est garantie : toute espèce d'engagements pris par l'État avec ses créanciers est inviolable [7]. »

Le même principe avait été formulé un peu plus tôt, au moment de la chute de Napoléon, par le Sénat et la Chambre dans les projets de 1814 (art. 24). Pendant les Cent-Jours, Napoléon a également déclaré dans l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22-23 avril 1815, que « toutes les créances sur l'État sont inviolables » (art. 63).

Après Waterloo, on établit le même principe dans le projet de constitution du 29 juin 1815 (art. 108) [8].

La charte du 14-24 août 1830 (art. 61) et la constitution du 4 novembre 1848 (art. 14) assurèrent ce même principe.

---

1. DALLOZ, Répertoire, t. XLII, v° *Trésor public*, p. 1098.
2. A. VUHRER, *Histoire de la dette publique en France*, 1886, t. I, p. 441 et suiv.
3. J. M. GORGES, *La dette publique. Histoire de la rente française*, Paris, 1884, p. 136.
4. *Loc. cit.*, p. 2.
5. *Théorie des finances* (en russe), Kazan, 1841, p. 264.
6. *Finanzwissenschaft*, 5e éd., 1885, t. II, p. 226.
7. G. JÈZE, *Cours. Théorie générale du crédit public*, p. 296.
8. DALLOZ, Répertoire, t. XVIII, v° *Droit constitutionnel*, p. 326-334. V. A. BOUTENKO, *Le parti libéral en France à l'époque de la Restauration ;* t. I : *1814 jusqu à 1820*, Saint-Pétersbourg, 1913, p. 70, 101, 102, 103, 129, 249 (en russe) ; J. M. GORGES, *Ibid.*, p. 234 ; E. BREY, *Traité de la dette publique*, p. 35 : « Bien des voix s'élevèrent pour proposer de répudier les dettes laissées par le régime abhorré de l'Empire ; mais, grâce à l'énergie du baron Louis, qui déclara qu'il était de l'honneur de la France de payer toutes les dettes qui avaient été faites en son nom, la honte de la banqueroute fut épargnée à la Restaura-

Napoléon III, à son avènement, et le gouvernement de la République française en 1870 ont solennellement déclaré qu'ils garantissent le respect des traités existants [1].

Après que l'Helvétie se fût transformée d'État unitaire en fédération d'États, il fut établi dans l'*Acte de Confédération entre les vingt-deux cantons de Suisse* du 7 août 1815 [2], art. XIII : « Die helvetische Nationalschuld, deren Betrag den 1. Nov. 1804 auf 3,118,336 Franken festgesetzt worden, bleibt anerkannt. »

Le principe de la succession, lors d'une transformation politique de l'État, fut établi sous sa forme générale par le PROTOCOLE DE *Londres* du 19 février 1831, qui donnait une sanction formelle à l'indépendance de la Belgique : « D'après ce principe d'un ordre supérieur, les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples [3] ».

La constitution de BAVIÈRE du 26 mai 1818, section VII, § 11, comporte : « Toute la dette publique est placée sous la garantie des états généraux (Stände) ».

Constitution de BADE du 22 août 1818, § 22 : « Toutes les obligations de l'État envers les créanciers sont inviolables ».

Constitution de WURTEMBERG du 25 septembre 1819 [4], § 119 : « Die Staatsschuld... ist unter... die Gewährleistung der Stände gestellt ».

PRUSSE, *Verordnung* du 17 janvier 1820 : « Sollte der Staat künftighin... in die Nothwendigkeit kommen, zur Aufnahme eines neuen Darlehens zu schreiten, so kann solches nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen ».

Constitution du PORTUGAL du 29 avril 1826, art. 145, § 22 : « La dette d'État est garantie. »

Royaume de SAXE, loi du 29 septembre 1834, § 6 : « Sämmtliche der Staatsschuldenkasse überwiesene Schulden sind unter Garantie der Regierung und der Stände gestellt ».

Constitution d'ESPAGNE du 8 juin 1876, art. 87 : « La dette d'État est placée sous la garde particulière du peuple ».

Constitution de HOLLANDE du 30 novembre 1887, art. 176 : « Les obligations de l'État envers ses créanciers sont garanties... »

---

tion. » V. aussi A. CALMON, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, Paris, 1870, t. II, p. 123 et suiv. ; Ach. DE VAULABELLE, *Histoire des deux Restaurations*, Paris, 1857, t. II, p. 62 et suiv., 111 et suiv. ; A. THIERS, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Paris, 1860, t. XVIII : « Il faut dire pour l'honneur de ce temps que les idées de probité financière avaient déjà fait assez de progrès pour que personne ne se permît de nier le principe de l'acquittement intégral des dettes de l'État, quelle qu'en fût l'origine » (p. 299), « qu'elles vinssent ou ne vinssent pas de Buonaparte, comme on disait alors » (p. 286). V. aussi MARION, *loc. cit.*, t. IV, p. 373.

Des tentatives de non-reconnaissance des anciens traités (mais non des dettes) n'avaient été faites que par l'Assemblée nationale en 1792 et par Lamartine en 1848 (traités de 1814 et de 1815) (F. MARTENS, *Droit international* (en russe), t. I, p. 281 ; F. DESPAGNET, *loc. cit.*, p. 95), mais elles n'ont eu aucune suite.

1. R. FOIGNET, *loc. cit.*, p. 131.
2. M. N. R., t. IV, p. 178.
3. DE CLERCQ, t. IV, p. 13 ; M. N. R., t. X, p. 197.
4. K. BINDING, *Deutsche Staatsgrundgesetze*, Heft VII, 2e éd., 1906.

Les colonies américaines de l'Espagne, devenues indépendantes, reconnurent les dettes contractées par leur ancien gouvernement espagnol.

Le traité entre l'ESPAGNE et le MEXIQUE, du 28 décembre 1836, art. VII[1], stipule : « Attendu que la République du Mexique, par une loi votée le 28 juin 1824 dans son Congrès général, a de son plein gré et spontanément *reconnu comme les siennes propres et nationales les dettes contractées sur son trésor* par le gouvernement espagnol de la métropole et par ses pouvoirs publics durant la période pendant laquelle ils ont gouverné la nation mexicaine, aujourd'hui indépendante, jusqu'à 1821, lorsqu'ils cessèrent définitivement de la gouverner..., les deux gouvernements s'engagent à ne pas élever de revendications ni de prétentions sur ces points. »

L'ÉQUATEUR, aux termes de son traité avec l'ESPAGNE du 16 février 1840, art. 5, assumait « toutes les dettes contractées sur le crédit de son trésor soit par ordre direct du gouvernement espagnol, soit par ses pouvoirs publics dans l'Équateur, pourvu qu'il fût constaté qu'elles avaient été contractées à l'intérieur du territoire par ce gouvernement et ses pouvoirs publics pendant qu'ils le gouvernaient et jusqu'à ce qu'ils eussent cessé de le gouverner en 1824 ».

Des obligations analogues ont été assumées dans les traités avec l'ESPAGNE[2] : par l'URUGUAY, traité du 9 octobre 1841, art. 11 ; par le CHILI, traité du 23 avril 1844, art. 4[3] ; par le VENEZUELA, traité du 30 mars 1845, art. 5 ; par la BOLIVIE, traité du 21 juillet 1847, art. 5 ; par le COSTA-RICA, traité du 10 mai 1850, art. 5 ; par le NICARAGUA, traité du 25 juillet 1850, art. 5 ; par l'ARGENTINE, traité du 9 juillet 1859, art. 4 ; par le GUATEMALA, traité du 29 mai 1863, art. 4 ; par le SALVADOR, traité du 24 juin 1865, art. 4.

Le ministre des Finances du BRÉSIL, Ruy Barbosa, télégraphia le 23 novembre 1889 au secrétaire d'État des États-Unis[4] : « Government is constituted in Republic of the United States of Brezil ; Monarchy deposed ; imperial family left the country : ... Republic respects strictly all engagements and contracts entered upon by State ».

Après les révolutions en TURQUIE (23 juillet 1908), en PORTUGAL (proclamation de la république le 5 juillet 1910) et en CHINE (1911-1912)[5], les anciennes dettes furent assumées par les nouveaux pouvoirs, de même qu'en ALLEMAGNE en 1918, après la révolution, etc., etc.

---

1. J. B. MOORE, *Digest of International Law*, vol. I, p. 342 et suiv. ; v. aussi M. N. R., t. XV, p. 151 (pas complet).
2. J. B. MOORE, *Ibid.*, p. 343 et suiv. ; DEBERLE, *Histoire de l'Amérique du Sud*, 3e éd., Paris, 1897, *passim*.
3. V. aussi M. N. R. G., t. VIII, p. 506 (pas complet) ; LAVISSE, *loc. cit.*, p. 860.
4. J. B. MOORE, *loc. cit.*, vol. I, p. 252.
5. La Chine fut proclamée république le 30 janvier 1912 et reconnue comme telle par les puissances le 23 septembre 1913. En 1913, lors de la conclusion par la Chine de l'emprunt de « réorganisation », les gouvernements de Russie, de Grande-Bretagne, de France, d'Allemagne et du Japon — ainsi qu'il est dit dans le prospectus de cet emprunt — reconnurent que les contrats des 13 et 26 avril 1913 étaient obligatoires pour le gouvernement chinois d'alors, aussi bien que pour ses successeurs éventuels. *The China Year book 1925-1926*, edited by H. G. W. WOODHEAD, C. B. E., Tientsin, Londres, p. 630 et suiv.

Après la révolution de (février) mars 1917, le gouvernement provisoire RUSSE déclara, le (8) 21 mars 1917 :

« S'inspirant entièrement de la conception de l'État moderne où les droits de chacun sont rigoureusement gardés et où chacun remplit scrupuleusement ses obligations, et ayant en mémoire que l'ébranlement des bases de l'administration financière pendant la guerre menacerait la patrie de malheurs irrémédiables, le gouvernement provisoire fait savoir qu'il assume sans faute toutes les obligations financières imposées au trésor lors de l'ancien gouvernement, à savoir : paiement des intérêts et amortissements des emprunts d'État, paiements découlant des contrats, traitements aux employés, pensions et tous autres paiements à effectuer par le trésor, conformément à la loi, au contrat ou à toute autre base légale... En même temps, tous les paiements devant être effectuées au trésor, impôts, taxes et autres sommes dues doivent être versés comme auparavant jusqu'à leur modification par une nouvelle loi... »

Il est curieux de noter dans cette déclaration la phrase : « Ayant en mémoire que l'ébranlement des bases de l'administration financière pendant la guerre menacerait la patrie de malheurs irrémédiables. » Il semble que la reconnaissance de toutes les dettes et obligations de l'Empire russe ait été motivée ici, non par le principe de la succession des dettes d'État, mais par les circonstances particulières dans lesquelles se trouvait alors la Russie.

Les gouvernements blancs en lutte contre les Soviets ont, à maintes reprises, déclaré l'inviolabilité des engagements pris par la Russie.

Dès la constitution d'un gouvernement d'abord à OUFA, puis à OMSK, la reconnaissance des engagements pris par l'État russe a été inscrite dans son programme. Elle a été formellement confirmée dans les télégrammes envoyés d'OMSK aux représentants diplomatiques et financiers de la Russie à Paris, à Londres et à Washington, au commencement d'octobre 1918.

L'amiral KOLTCHAK a fait publier, le 21 novembre 1918, une déclaration proclamant qu'il assumait, au fur et à mesure de la reconstitution de la Russie unifiée, l'obligation de remplir tous les engagements financiers incombant au trésor de l'État russe, tels que le service des intérêts et l'amortissement des emprunts intérieurs et extérieurs de l'État.

Le ministre des Finances auprès du haut commandement des forces armées du midi de la Russie (le général DENIKINE et le général VRANGEL) fit à diverses occasions des déclarations analogues [1].

Sur la répudiation des dettes russes par les SOVIETS, v. Annexes.

§ 10

II. — SUCCESSION DES DETTES EN CAS D'UNE TRANSFORMATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Sur ce point, les auteurs, loin d'être unanimes, sont extrêmement contradictoires.

R. SELOSSE, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement, comprenant l'histoire du territoire français et de sa formation, les principes du droit naturel, du droit constitutionnel, du droit international et de toutes les applications pratiques qui doivent être faites à l'occasion d'une annexion ou d'un démembrement.*

1. Assemblée générale des représentants de l'industrie et du commerce russes à Paris le 17 mai 1921. Dette d'État russe, p. 7.

Paris, 1880 ; J. CABOUAT, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences* (thèse), Paris, 1881 ; S. KIATIBIAN, *Les conséquences juridiques de la transformation des États sur les traités*, Paris, 1892 ; LARIVIÈRE, *Des conséquences des transformations territoriales des États sur les traités antérieurs*, 1892 ; H. APPLETON, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'État démembré ou annexé et sur celles des provinces, départements, etc., annexés* (thèse), Paris, 1894 ; André COSSON, *Les cessions de territoire* (thèse), Nancy, 1900 ; G. GIDEL, *Des effets de l'annexion sur les concessions* (thèse), Paris, 1904 ; DUBOURG, *L'État héritier*, Paris, 1907 ; GANTILLON, *L'État successeur*, Lyon, 1910 ; GEORGIS, *L'État héritier*, Paris, 1912 ; Maurice COSTES, *Des cessions de territoires* (thèse), Paris-Toulouse, 1914 ; E. AUDINET, v° *Annexion et démembrement de territoire* (Répertoire de droit international privé et de droit pénal international de MM. Darras et de Lapradelle, t. I, 1914, p. 433 et suiv.) ; DALLOZ, v° *Dettes publiques en droit international*, Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence, Paris, 1919, t. IV, p. 326 et suiv. ; G. JÈZE, *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire*, Paris, 1920.

Carman F. RANDOLPH, *The law and policy of annexation with special reference to the Philippines together with observations on the status of Cuba*, New-York, 1901 ; W. HARRISON MOORE, *Act of State in english law*. Ch. XVIII : *Succession to State rights and liabilities*, London, 1906, p. 157 et suiv. ; Arthur B. KEITH, *Theory of State succession with special reference to english and colonial law*, London, 1907 ; IDEM, *Colonial cases relating to the succession of States* (Zeitschrift für Völkerrecht, t. III, p. 648 et suiv.) ; Amoss S. HERSHEY, *The succession of States*, The Amer. Journ. of Internat. Law, 1911, p. 285 et suiv. ; Edwin M. BORCHARD, *The diplomatic protection of citizens abroad or the law of international claims*, New-York, 1916, p. 40-44, 322-326 et suiv. (nouvelle édition 1921) ; Coleman PHILIPPSON, *Termination of war and treaties of peace*, 1916, p. 35 et suiv., 290 et suiv.

D. HAAS, *Ueber das Repartitionsprinzip der Staatsschulden bei Länderzerstückelung mit Rücksicht auf die neuern Staatsverträge insbesondere auf den 8 Art. des Lüneviller Friedens vom 9 Februar 1801 und §§ 78-80 des Reichsdeputations-Hauptschlusses vom 25 Februar 1803*, Bonn, 1831 ; M. HUBER, *Die Staatensuccession (Völkerrechtliche und staatsrechtliche Praxis im 19 Jahrhundert*, Leipzig, 1898 ; v. ROGISTER, *Zur Lehre von der Staatennachfolge : giebt es stillschweigenden Eintritt in Staatenverträge* (Dissertation), Erlangen, 1902 ; Martin WÜNSCHE, *Die völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Erfordernisse und Wirkungen eines vertragsmässigen Gebietserwerbs von seiten des preussischen Staates* (Dissertation), Breslau, 1909 ; F. LIPPERT, *Das internationale Finanzrecht*, Triest, 1912, p. 253 et suiv. ; F. SCHMIDT, *Der Uebergang der Staatsschulden bei Gebietsabtretungen* (Dissertation), Berlin, 1913 ; KOCH, *Die territorialen Veränderungen der Staaten und ihr Einfluss auf die Schuldenhaftung*, Würzburg, 1913 ; W. SCHÖNBORN, *Staatensukzession* (STIER-SOMLO, Handbuch des Völkerrechts), Stuttgart, 1913 ; E. KAUFMANN, *Studien zur Lehre von der Staatensukzession*, Berlin, 1923 ; P. GUGGENHEIM, *Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin, 1925 ; W. SCHÖNBORN, v° *Staatensukzession* (Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, herausgegeben von Dr. KARL STRUPP, t. II, 1925, p. 578-588).

GABBA, *Quistioni di diritto civile*. X : *Successione di stato a stato*, 2e éd., Turin, 1885 ; G. FUSINATO, *Le mutazioni territoriali, il loro fondamento giuridico e loro conseguenze*, 1885 ; CORSI, *Studi di diritto internazionale*, I : *Transmissioni di obblighi patrimoniali degli stati nel caso di mutazione territoriali*, Pisa, 1895 ; RIZETTI, *La successione dello stato, nei rapporti internazionali*, 1902 ; Arrigo CAVAGLIERI, *La dottrina della successione di stato a stato e il suo valore giuridico*, Pisa (Arch. Giur.), 1910 ; FOCHERINI, *Le successioni degli stati*, Modena, 1910 ; Remo ZUCCHELLI, *Il debito publico nelle conseguenze giuridico-patrimoniali delle annezioni*,

Trento, 1919 ; R. MONTUORI, *La successione di diritto publico* (Reale Accademia nazionale dei Lincei, Rendiconti, t. XXX, 1921).

DE OLIVART, *Do los principios que regen la sucession territorial en los cambios de soberanie*, 1906.

A. N. SACK, *Répartition des dettes publiques*, Berlin, 1921 (en russe) (Collection de travaux des savants russes à l'étranger, t. III).

V. aussi traités de droit international et autres ouvrages indiqués par ailleurs.

La succession des dettes en cas de transformation territoriale de l'État repose sur les mêmes principes qu'en cas de transformation politique (§ 9). Les dettes d'État sont assurées par tout le patrimoine de l'État. Les dettes d'État grèvent le territoire de l'État (§ 8).

Quelles que soient donc les transformations territoriales éventuelles de l'État, les dettes d'État continuent d'être assurées par tout le patrimoine public du territoire grevé de la dette.

La base juridique du crédit public réside précisément dans ce fait que les dettes publiques grèvent le territoire de l'État débiteur.

La population de ce territoire peut varier pour diverses raisons (natalité supérieure à la mortalité, immigration supérieure à l'émigration, et vice versa) ; le domaine privé de l'État peut également être modifié à la suite d'acquisitions ou d'aliénations stipulées par des contrats passés avec des personnes privées et autres, indigènes ou étrangères, ainsi qu'à la suite d'autres actes du gouvernement et des événements de toute nature : les variations du chiffre de la population et du domaine privé sont des phénomènes normaux du point de vue de la conception juridique de l'État[1].

Par contre, le changement des limites territoriales de l'État est un fait *anormal*, étranger à sa nature même.

L. DUGUIT[2] : « J'eusse préféré qu'on dît tout simplement qu'il y a encore dans les cessions territoriales un reste de l'ancienne conception de l'État patrimonial. »

K. V. FRICKER[3] : « Wenn man sich nun also den Staat und seinen Raum nicht denken darf wie die Person und die Sache... so muss auch die sogenannte Erwerbung und Veräusserung von Staatsgebiet eine ganz andere Bedeutung haben als die Erwerbung und Veräusserung von Eigenthum... Wenn wir vom Staatsgebiet reden, meinen wir den Staat selbst in seiner räumlichen Begrenzung ; eine Aenderung des Staatsgebiets ist eine Aenderung des Staates selbst. »

---

1. W. ROSCHER, *Finanzwissenschaft*, I Halbband, 5e éd., p. 25 : « Das Vermogen des Staats befindet sich ebenso wie das Vermögen jeder Privatperson in Bewegung. »

2. *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Paris, 1922, p. 49.

3. *Gebiet und Gebietshoheit*, Festgabe für Albert Schäffle, Tübingen, 1901, p. 111 ; v. aussi, du même auteur, *Vom Staatsgebiet*, Tübingen, 1867, p. 16 et suiv.

G. JELLINEK [1] : « Die erste und nächste Wirkung der Abtretung ist eine Veränderung der Staaten in Subjekten. »

Sous ce rapport, le principe de l' « *indivisibilité* » proclamé dans les constitutions françaises de la Grande Révolution [2] est fort instructif ; il a également été proclamé dans bon nombre d'autres constitutions [3] :

NORVÈGE, Constitution du 4 novembre 1814 (modifiée les 7 juin et 18 novembre 1905), art. I : « Le royaume de Norvège est un État libre, indépendant, *indivisible* et *inaliénable*. »

BAVIÈRE, Constitution du 26 mai 1818, section III, § I : « Tout le royaume bavarois est constitué par la conglomération déterminée et *inaliénable* de toutes ses parties, composées des territoires... »

BADE, Constitution du 22 août 1818, art. 3 : « Le grand-duché est *inaliénable* et *indivisible* dans toutes ses parties... »

WURTEMBERG, 25 septembre 1919, art. I : « Les différentes parties du royaume forment un État *indivisible* et sont soumises à une seule et même constitution. »

SAXE, 4 septembre 1831 (modifiée 3 décembre 1868), art. I : « Le royaume de Saxe forme un État *indivisible*, régi par une constitution. »

ROUMANIE, 30 juin-12 août 1866 (modifiée 8 juin 1884), art. I : « Le royaume de Roumanie, avec ses districts de la rive droite du Danube, constitue un seul État *indivisible* » ; art. 2 : « Le territoire de la Roumanie est *inaliénable*... »

LUXEMBOURG, 17 octobre 1868, art. I : « Le grand-duché de Luxembourg forme un État indépendant, *indivisible* et *inaliénable*... »

TURQUIE, 22 décembre 1876, art. I : « L'Empire Ottoman comprend les contrées et possessions actuelles et les provinces privilégiées. Il forme un tout *indivisible* dont aucune partie ne peut jamais être détachée pour quelque motif que ce soit. »

RUSSIE, 24 avril 1906, art. I : « L'Empire de Russie est un et *indivisible*. »

TCHÉCOSLOVAQUIE, 29 février 1920, section I, § 3 : « Les territoires de la République tchécoslovaque forment une unité *indivisible*... »

D'après certaines constitutions, la cession d'un territoire exige une loi constitutionnelle :

HAMBOURG, Constitution du 13 octobre 1879, art. 2 : « Une cession de territoire ne peut avoir lieu que par voie de modification constitutionnelle, une rectification de frontières que par voie législative. »

BULGARIE, (16) 28 avril 1879, art. I : « L'aliénation d'une partie quelconque du territoire de la principauté de Bulgarie, ainsi que son agrandissement, ne peut avoir lieu qu'avec l'assentiment de la Grande Assemblée nationale. »

SERBIE, (5) 18 juin 1903, art. 4 : « Le territoire de l'État serbe ne peut être ni aliéné ni divisé. Ses limites ne peuvent être ni diminuées ni modifiées sans l'assentiment de la Grande Skouptchina nationale... »

---

1. *Allgemeine Staatslehre*, 3e éd., Berlin, 1914, p. 402 (trad. franç., *L'État moderne et son droit*, 2 vol., Paris, 1911 et 1913).

2. 3-14 septembre 1791, titre 2, art. 1 : « Le royaume est un et indivisible » ; 24 juin 1793, art. 1 : « La République française est une et indivisible » ; 5 fructidor an III (22 août 1795), art. 1 ; 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), art. 1. V. DALLOZ, Répertoire, t. XVIII, v° *Droit constitutionnel*, p. 288, 298, 303, 312.

3. F.-R. DARESTE et P. DARESTE, *Les constitutions modernes, Recueil des constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé*, t. I-II, 3e éd., 1910.

AUTRICHE, *Bundesverfassungsgesetz* du 1er octobre 1920, art. 2 : « Eine Aenderung des Bundesgebietes, die zugleich Aenderung eines Landesgebietes ist... kann... abgesehen von Friedensverträgen — nur durch übereinstimmende Verfassungsgesetze des Bundes und jenes Landes erfolgen, dessen Gebiet eine Aenderung erfährt. »

TCHÉCOSLOVAQUIE, 29 février 1920, section I, § 3 : « ... les frontières de la République ne peuvent être modifiées qu'en vertu d'une loi constitutionnelle. »

En fait, autrefois les gouvernements vendaient, échangeaient, donnaient en gage ou affermaient des parties de territoires d'État [1]. Au contraire, aux XIXe et XXe siècles les ventes ou cessions se sont limitées — en règle générale — à des possessions éloignées, îles et colonies.

La FRANCE acquit de l'ESPAGNE, le 1er octobre 1800, la *Louisiane* et la vendit aux ÉTATS-UNIS le 30 avril 1803 [2] ; l'ESPAGNE vendit aux ÉTATS-UNIS la *Floride orientale* le 22 février 1819 [3] ; l'ANGLETERRE céda les *îles Ioniennes* à la GRÈCE le 14 novembre 1863 [4] ; la RUSSIE vendit l'*Alaska* aux ÉTATS-UNIS le 30 mars 1867 [5] ; la HOLLANDE céda ses colonies en *Guinée* à l'ANGLETERRE en 1872 [6] ; la SUÈDE céda l'*île Saint-Barthélemy* à la FRANCE le 10 août 1877 [7] ; la GRANDE-BRETAGNE céda *Heligoland* à l'ALLEMAGNE le 1er juillet 1890 et reçut de cette dernière le *Zanzibar* [8] ; l'ESPAGNE céda les *îles Carolines* et autres à l'ALLEMAGNE le 30 juin 1899 [9] ; le DANEMARK céda les *Antilles danoises* aux ÉTATS-UNIS le 4 août 1916 [10] ;

Les nantissements de territoires d'État, avec suspension du pouvoir suprême de l'ancien gouvernement sur ces territoires pendant la durée de leur nantissement, sont tout à fait étrangers aux conceptions modernes de l'État.

On ne rencontre désormais que des occupations militaires, maintenues jusqu'au paiement intégral de l'indemnité de guerre fixée par le vainqueur (v. les traités de *Paris* du 20 novembre 1815, art. 5 ; de *Versailles* du 26 février 1871, art. III ; de *Versailles* du 28 juin 1919, art. 428-432).

En tout cas, en ce qui concerne la conception juridique de l'État contemporain, les aliénations de territoires d'État sont des faits anormaux [11].

E. DE VATTEL [12] : « Une nation se doit conserver elle-même, elle doit conserver

---

1. R. R. FOULKE, *loc. cit.*, v. I, p. 315 et suiv.
2. DE CLERCQ, t. I, p. 411, et t. II, p. 59 ; M. R., t. VII, p. 708 et suiv.
3. M. N. R., t. V, p. 328 ; v. aussi H. E. FISK, *Our public debt*, New-York, 1920, p. 21-22.
4. M. N. R. G., t. XVIII, p. 55 et suiv.
5. M. N. R. G., 2e sér., t. I, p. 39 et suiv.
6. MERIGNHAC, *loc. cit.*, t. II, p. 414 ; Ch. CALVO, t. I, 3e éd., § 225, p. 335 et suiv.
7. DE CLERCQ, t. XII, p. 35 ; M. N. R. G., 2e sér., t. IV, p. 366 et suiv.
8. M. N. R. G., 2e sér., t. XVI, p. 902-904.
9. M. N. R. G., 2e sér., t. XXXII, p. 66 et suiv.
10. M. N. R. G., 3e sér., t. X, p. 357 et suiv.
11. A. CAVAGLIERI, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, Pisa, 1910, p. 54.
12. E. DE VATTEL, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à*

ses membres, elle ne peut les abandonner..., elle n'est donc point en droit de trafiquer de leur état et de leur liberté pour quelques avantages qu'elle se promettrait d'une pareille négociation. »

J. CARNAZZA-AMARI[1] : « La nation, sinon le prince, a-t-elle le droit d'aliéner le territoire national? Nous n'hésitons pas à répondre négativement par la raison que le territoire étant réellement nécessaire à l'existence de la nation, celle-ci se détruit quand elle l'aliène et que la souveraineté territoriale, étant en droit primitif, originel, est inaliénable comme la souveraineté entière elle-même. Ajoutons que cette inaliénabilité s'applique aussi bien au territoire tout entier qu'à une de ses parties, de sorte qu'on ne peut céder, vendre ou aliéner d'une façon quelconque une ou plusieurs provinces. »

F. DESPAGNET[2] : « La vente à prix d'argent du territoire est également incompatible avec la nature du droit à céder qui est la souveraineté, chose éminemment hors du commerce. Un État peut vendre ses propriétés et en trouver l'équivalent dans l'argent qu'il reçoit, jamais une somme ne peut remplacer l'élément indispensable à son existence, la souveraineté exercée sur le territoire. »

Les États peuvent subir des transformations territoriales. Mais ce sont des phénomènes extraordinaires, ébranlant la structure fondamentale de l'État ; ils ressortent à des facteurs d'ordre politique international et non à l'exercice par le gouvernement de ses fonctions.

E. DE VATTEL[3] : « ... Mais la nation peut légitimement les (ses membres) abandonner, dans le cas d'une extrême nécessité, et elle est en droit de les retrancher du corps, si le salut public l'exige... La nation ne doit abandonner ses membres que dans la nécessité, ou en vue du salut public, et pour se préserver elle-même de sa ruine totale : le prince ne doit les céder que pour les mêmes raisons. »

A ce sujet, G. JELLINEK observe, comme de juste, que le principe d'indivisibilité du territoire de l'État ne s'oppose pas à ce que, à la suite d'une guerre, telle ou telle partie de ce territoire soit détachée et cédée à un autre État[4]. CARRÉ DE MALBERG[5] explique qu'il faut distinguer en cette matière le point de vue du droit public interne et celui du droit public international.

Il ressort de l'exposé précédent que le gouvernement dispose librement du domaine privé de l'État, de ses propriétés et biens ; il peut les aliéner, les mettre en gage et, en général, les utiliser à sa guise : le gouvernement peut gérer son administration et ses finances comme bon lui semble. Le gouvernement peut conduire une guerre qui entraînera de fortes dépenses, des pertes d'ordre matériel, des pertes de vies humaines, etc. La guerre peut éven-

---

la conduite et aux affaires des nations et des souverains (Carnegie Endowment, Washington, 1916, reproduction de l'éd. 1758), liv. I, chap. XXI, p. 229-230.

1. J. CARNAZZA-AMARI, *Traité de droit international public en temps de paix*, trad. en français par MONTANARI-REVEST, t. II, Paris, 1882, p. 27.

2. *Loc. cit.*, 3e éd., p. 404.

3. *Loc. cit.*, p. 231.

4. *Allgemeine Staatslehre*, 3e éd., Berlin, 1914, p. 305.

5. *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Paris, 1920, t. I, p. 5, note 5.

tuellement aboutir à des conditions de paix très lourdes pour l'État qui sera grevé d'une indemnité de guerre en espèces et en nature (matériel roulant des chemins de fer, navires, artillerie, etc.). Ces actes du gouvernement avec leurs conséquences, ainsi que d'autres événements, peuvent avoir une influence funeste sur les finances et la capacité de paiement de l'État débiteur.

Tout cela constitue des risques à supporter par les créanciers qui ne peuvent ni ne sauraient lier le gouvernement ni dans son droit de disposer librement du domaine privé et des finances de l'État, ni dans son droit de guerre.

CONSEIL D'ÉTAT : « Le fait par une armée française de s'être emparée des deniers existant dans les caisses publiques d'un pays occupé (Venise) rend-il l'État français débiteur desdits fonds envers les créanciers de l'État occupé? — Rés. nég. Il n'y a là qu'un fait de guerre ne permettant aucune réclamation[1]. »

Les créanciers ont cependant une garantie juridique du fait que leurs créances grèvent le territoire de l'État débiteur (§ 8).

En prêtant à l'État, les créanciers comptent en règle générale sur des circonstances *de fait* (situation concrète des finances de l'État en question, situation internationale, politique et financière, réputation de solvabilité dudit État, etc.) plutôt que sur des considérations d'ordre juridique. En avançant un emprunt ou en achetant des titres, les créanciers pouvaient en fait ne pas tenir compte des questions juridiques et de la nature juridique de la dette d'État. Mais tout cela n'affaiblit pas en quoi que ce soit la portée de la règle de droit ci-dessus formulée.

La dette qui grève le territoire de l'État engage tout gouvernement, ancien ou nouveau, étendant sa juridiction sur ce territoire. En cas de transformation territoriale de cet État, elle engage tous les gouvernements de toutes les parties de ce territoire.

Le bien fondé d'un semblable principe est évident : en s'emparant de l'actif, il est impossible de répudier le passif : *Ubi emolumentum ibi onus esse debet, res transit cum suo onere.*

Donc, en ce qui regarde les dettes d'État, l'*emolumentum* est constitué par le patrimoine public (§ 8) dans les limites du territoire grevé.

L'acte du 3 juillet 1894 sur l'institution de la *république* du HAWAÏ (sect. 3) lui conféra et y investit « absolument et à jamais[2] » : « ... all sovereignty, jurisdiction, power, authority, and control now or heretofore held, enjoyed, exercised, or claimed (par l'ancien gouvernement)... and all ownership in and to all territory, lands, buildings, wharfes, landings, roads, streets, rights of way, harbors and other waters, franchises, claims, demands, contracts, treaty and other rights, and all other property, real, personal, or mixed... »

L'acte du Congrès des ÉTATS-UNIS du 7 juillet 1898, sur l'annexion des îles

1. *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, ROUSSEL, 1891, p. 600.
2. *Foreign relations of the United States*, 1894, p. 1372.

HAWAÏ[1] (préambule), transmet aux États-Unis : « All rights of sovereignty of whatsoever kind in and over the Hawaiian Islands and their dependencies... the absolute fee and ownership of all public, government, or Crown lands, public buildings or edifices, ports, harbors, military equipment, and all other public property of every kind and description belonging to the government of the Hawaiian Islands, together with every right and appurtenance thereunto appertaining... »

M. HUBER[2] : « Das Gebiet ist die Voraussetzung für alle staatliche Machtbethätigung ; *alle Rechte und Pflichten des Staates sind Rechte und Pflichten auf und aus dem Gebiet.* »

Convention de *Prétoria*, 3 août 1881, art. IV[3] : « On the 8th day of August, 1881, the government of the said (South African) State *with all rights and obligations thereto appertaining*... will be handed over to... »

Convention du 3 juillet 1890, BELGIQUE — État indépendant du CONGO[4] : « Six mois après l'expiration du terme de dix ans, l'État belge pourra, s'il le juge bon, s'annexer l'État indépendant du Congo avec tous *les biens, droits et avantages attachés à la souveraineté de cet État*..., mais aussi *à charge de reprendre les obligations dudit État envers les tiers*... »

Traité de cession de l'État du CONGO à la BELGIQUE, du 28 novembre 1907[5], art. 1 : « ... Sa Majesté le Roi-Souverain déclare céder à la Belgique la *souveraineté des territoires* composant l'État indépendant du Congo *avec tous les droits et obligations qui y sont attachés*. L'État belge déclare accepter cette cession, reprendre et faire siennes les obligations de l'État indépendant du Congo, telles qu'elles sont détaillées en l'annexe A et s'engage à respecter les droits acquis légalement reconnus à des tiers, indigènes et non indigènes. »

Dans l'exposé présenté au sujet de ce traité à la Chambre des représentants le 3 décembre 1907, il est dit[6] : « L'article premier opère le transfert de la souveraineté des territoires composant l'État du Congo. *La souveraineté comprend tous les droits et toutes les obligations*, de quelque nature qu'ils soient, *qui y sont attachés*... »

Le principe de la succession des dettes d'État repose sur celui de la *sauvegarde des droits acquis des personnes privées*[7]. Les personnes possédant des biens meubles ou immeubles, ayant des

---

1. 30 Stat. 750.
2. *Loc. cit.*, p. 87-88.
3. BRITISH AND FOREIGN STATE PAPERS, vol. LXXII, p. 900 ; M. N. R. G., 2e sér., t. X, p. 172.
4. ARCHIVES DIPLOMATIQUES, 1890, t. IV, p. 249 ; P. FAUCHILLE, *loc. cit.*, t. I, I, p. 379 ; v. aussi F. CATTIER, *L'État indépendant du Congo*, 1898 ; G. BLANCHARD, *Formation et constitution politique de l'État indépendant du Congo*, 1899 ; Louis JOZON, *L'État indépendant du Congo, sa fondation, les principales manifestations de sa vie extérieure, ses relations avec la Belgique* (thèse), Paris, 1900.
5. M. N. R. G., 3e sér., t. II, p. 101.
6. *Zeitschrift für Völkerrecht*, t. III, p. 256 et suiv.
7. DESCAMPS, *La définition des droits acquis, la portée générale et son application en matière de succession d'État à État*, R. G. D. I. P., t. XV, 1908, p. 385 et suiv. ; v. aussi RÜGGER, *Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht*, Zeitschrift für internationales Recht, t. XXVIII, p. 46 et suiv. Sur la définition des droits acquis, v. AUBRI et RAU, *Cours de droit civil français*, t. I, 5e éd., p. 112 ; DESCAMPS, *l. c.*, p. 387 ; GIDEL, *l. c.*, p. 86 ; NYS, *l. c.*, t. II, p. 35 et suiv. ; v. aussi GUGGENHEIM, *l. c.*, p. 122-135.

droits sur des objets ou des droits de créance, conservent ces droits nonobstant le changement éventuel du pouvoir suprême du territoire en question. Le nouveau gouvernement, bien que souverain et indépendant, doit reconnaître et garder les droits qu'elles ont acquis.

PRUSSE, *Patente* du 22 mai 1815 (concernant l'annexion des territoires saxons [1]) : « Jedermann behält den Besitz und Genuss seiner *wohlerworbenen Privatrechte.* »

AUTRICHE, PRUSSE — DANEMARK, 30 octobre 1864 [2], art. 17 : « Le nouveau gouvernement des duchés (Sleswig-Holstein) respectera tout droit légalement acquis par les individus et les personnes civiles dans les duchés. »

Traité DANEMARK-ÉTATS-UNIS du 4 août 1916 [3], art. 1 : « H. M. the King of Danemark by this convention cedes to the United States all territory, dominion and sovereignty... in the... (Antilles danoises). »

Art. 2 : « ... it is understood that this cession does not in any respect unpair private rights which by law belong to the peaceful possession of property of all kinds by private individuals. »

ALLEMAGNE POLOGNE, 15 mai 1922, art. 4 [4] : « L'Allemagne et la Pologne reconnaîtront et respecteront... les droits acquis... »

ÉTATS-UNIS [5] : « International law requires, that, when a nation absorbs another nation through conquest, the absorbing state shall respect and safeguard rights of person and of property in the conquered state. »

Chief Justice John MARSHALL, dans l'espèce *United States versus Soulard* (1830) [6] : « If a conquered country is ceded, the old possessors are entitled to their estates, but only change their masters..., the relation of the inhabitants to their government are not changed. The new government takes the place of that which has passed away... »

IDEM, dans l'espèce *United States versus Percheman* (1833) [7] : « It is very unu-

1. M. N. R., t. II, p. 289.
2. M. N. R. G., t. XVII, p. 482.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. X, p. 357.
4. STRUPP, *Documents*, t. IV, p. 722. On trouve des dispositions analogues dans les traités suivants : ÉTATS-UNIS-FRANCE, 30 avril 1803, art. 3 (M. R., t. VII, p. 708) ; SUÈDE-RUSSIE, 17 septembre 1809, art. 6 (M. N. R., t. I, p. 24) ; AUTRICHE-FRANCE, 30 mai 1814, art. 27 (M. N. R., t. II, p. 11) ; Acte de *Vienne*, 9 juin 1815, art. 103 (M. N. R., t. II, p. 426) ; ESPAGNE-ÉTATS-UNIS, 22 février 1819, art. 8 (M. N. R., t. V, p. 334) ; HANOVRE-PRUSSE, 9 juillet 1827, art. 8 (M. N. R., t. IV, p. 213) ; FRANCE-PRUSSE, 23 octobre 1829, art. 10 (M. N. R., t. VIII, p. 168) ; BELGIQUE-HOLLANDE, 19 avril 1839, art. 23 (M. N. R., t. XVI, p. 787) ; ÉTATS-UNIS-MEXIQUE, 2 février 1848, art. 8 (M. N. R. G., t. XIV, p. 19), 30 décembre 1853, art. 5 (M. N. R. G., 2e sér., t. I, p. 3) ; ÉTATS-UNIS-RUSSIE, 30 mars 1867, art. 3 (M. N. R. G., 2e sér., t. I, p. 39) ; PUISSANCES-TURQUIE, 24 mai 1881, art. 4 (M. N. R. G., 2e sér., t. VI, p. 754). V. aussi dans *Reply of the United States*, American and British Claims arbitration, Claim n° 30, *Robert E. Brown*, p. 111-120.
5. American and British Claims Arbitration, Claim N° 30, *Robert E. Brown*, Memorandum of the oral argument of the UNITED STATES, p. 3.
6. J. B. MOORE, *Digest Intern. Law*, vol. I, p. 414 et suiv.
7. PETERS (32 U. S.), 51, cité chez Coleman PHILIPPSON, *Termination of war and treaties of peace*, 1916, p. 49-50.

sual, even in cases of conquest, for the conqueror to do more than displace the sovereign and assume dominion over the country. The modern usage of nations, which has become law, would be violated... The people change their allegiance ; their relation to their ancient sovereign is dissolved ; but their relations to each other and their rights of property remain undisturbed. »

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE [1] : « La cour maintient que les droits privés doivent être respectés par le nouveau souverain territorial. En effet, l'on ne peut prétendre que des droits privés, y compris ceux acquis de l'État, en tant que propriétaire foncier, ne puissent être valablement opposés à celui qui succède à la souveraineté. »

Les créanciers de la dette d'État sont également les possesseurs d'un droit de créance, assurée par le patrimoine public du territoire grevé de la dette.

SACHSEN-MEININGEN-HILDBURGHAUSEN, constitution du 23 août 1829, § 43 : « Für die mit Genehmigung der Stände aufgenommenen Landesschulden *haftet das gesammte steuerbare Vermögen der Unterthanen* [2]. »

Il n'y a pas ici de différence de principe. Dans les deux cas il s'agit de la sauvegarde des droits acquis, la violation de ce principe est aussi illégale dans un cas que dans l'autre.

RÜGGER [3] : « In den Fällen der Staatensukzession wurde in konstanter Uebung dem Grundsatze gehuldigt, dass die unter der Staatsgewalt wohlerworbenen subjektiven Privatrechte prinzipiell vom Wechsel der Staatsgewalt unberührt... bleiben sollen. Dieses Prinzip gilt nicht bloss von den Privatrechtsverhältnissen zwischen einzelnen Individuen, sondern auch von den Rechten der Einzelpersonen gegenüber dem Fiskus. »

Les créanciers de la dette publique conservent leurs droits nonobstant les transformations territoriales éventuelles de l'État débiteur. Lors d'une transformation territoriale de l'État débiteur, la charge de la dette doit être assumée par les gouvernements de toutes les parties du territoire grevé de la dette, ces gouvernements devant conserver intangibles les *jura quaesita* des créanciers.

Si des intérêts suprêmes d'ordre public commandent la modification de ces droits, les États débiteurs peuvent le faire en promulguant à cet effet une loi spéciale. En dehors de cette éventualité, les droits des créanciers subsistent intégralement.

---

1. *Avis consultatif n° 6 : Colons allemands en Pologne. Rapport annuel*, 1er janvier 1922-15 juin 1925, Leyde, p. 200.
2. A. MOSER, *loc. cit.*, p. 417.
3. *Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht*, Zeitschrift für internationales Recht, t. XXVIII, p. 46.

§ 11

Théories qui nient le principe de la succession des dettes d'État en cas de transformation territoriale de l'État

Les auteurs qui nient le principe de la succession des dettes affirment qu'il n'existe aucune règle de droit qui oblige l'État-acquéreur à assumer les dettes publiques contractées par l'ancien État.

W. Schönborn[1] : « Es besteht keine Völkerrechtsnorm, auf Grund deren bei Zessionen der Zessionar allgemein in Privatrechtsverhältnisse des Zedenten einzutreten hätte oder speziell auch nur den letzteren einen Teil seiner Schulden abzunehmen verpflichtet wäre. »

Karl Strupp[2] : « Von einer Pflicht zur Schuldenübernahme kann... rechtlich keine Rede sein. »

P. Guggenheim[3] : « Eine positivrechtliche Bestimmung, durch die der Folgestaat zur Schuldübernahme verpflichtet wird, dürfte schwerlich nachzuweisen sein. »

E. Borel[4] : « On ne peut considérer comme acquis en droit international positif le principe qu'un État acquérant partie du territoire d'un autre doit en même temps se charger d'une fraction correspondante de la dette publique de ce dernier. Pareille obligation ne peut découler que du traité où l'assume l'État en cause et elle n'existe que dans les conditions et limites où elle s'y trouve stipulée. »

Transvaal Concessions Commission[5] : « It is clear that a State which has

1. *Staatensukzession* (Handbuch des Völkerrechts, Stier Somlo), Stuttgart, 1913, p. 56.

2. *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, Bonn, 1921, p. 56.

3. *Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin, 1925, p. 95.

4. *Sentence arbitrale* rendue le 18 avril 1925 au sujet de la répartition des annuités de la dette publique ottomane, p. 60.

5. *Report*, p. 7 (South Africa, 1901, Cmd. 623). Toutefois, à un autre endroit du *Report*, il est dit : « ... but the modern usage of nations has tended in the direction of the aknowledgement of such contracts... We are convinced that the best modern opinion favours the view that as a general rule, the obligations of the annexed state towards private persons should be respected... »

H. Wheaton, *International law*, 5 ed. par Coleman Philippson, Londres, 1916, p. 46 47, note *t* : « This declaration was modified by such important qualifications that the principle « res transit cum suo onere » was substantialy affirmed — namely, that the successor State is to take over along with the property of the extinct State its debts and obligations. »

V. aussi F. J. Lawrence, *The principles of international law*, 4e éd., 1910, p. 93 ; J. Westlake, *International law*, 2e éd., 1910, p. 80 ; W. E. Hall, *Intern. law.*, 7e éd., p. 102 ; J. B. Moore, *Digest Int. Law.*, vol. I, p. 339 et 350 ; W. Harrison Moore, *Act of State in english law* (chap. xviii : Succession to State rights and liabilities), Londres, 1906, p. 157 et suiv. ; A. B. Keith, *The Theory of State succession with special reference to english and colonial law*, Londres, 1907, p. 98 et suiv. ; Dr. Karl Strupp, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*, Gotha, 1911, t. II, p. 72 et suiv. ; G. Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904, p. 85 et suiv. ; H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tubingen, 1920, p. 26.

annexed another is not legally bound by any contracts made by the State which has ceased to exist... It is of course open to His Majesty's Government as an act of grace [1]. »

HIGH COURT OF JUSTICE, *The West Rand Central Gold Mining Company v. the King* [2] : « There is no principle of international law by which after annexation of conquered territory the conquering State becomes liable in the absence of express stipulation to the contrary to discharge financial liabilities of the conquered State incurred before the outbreak of war... When making peace the conquering sovereign can make any conditions he thinks fit respecting the financial obligations of the conquered country and it is entirely at his option to what extent he will adopt them. »

Les partisans de cette théorie négative admettent que la reprise par l'État acquéreur de la charge de la dette publique du territoire acquis est motivée par *la justice* envers les créanciers ou envers l'État qui a perdu une partie de son territoire ; mais ils affirment que la succession des dettes ne repose sur aucune base juridique.

---

1. La prise en charge des dettes des îles FIJI (Océanie) par l'administration britannique a été considérée par l'Angleterre comme un *act of grace ;* v. à ce sujet MOORE, *Digest Internat. Law*, v. I, p. 350.

Lors de l'annexion du Transvaal, le 12 avril 1877, Sir Th. Shepstone publia au nom de la Grande-Bretagne une proclamation qui déclarait entre autres choses : « All bona fide concessions and contracts with governments, companies, or individuals by which the state is now bound, will be honourably maintained and respected, and *the payment of the debts of the State must be provided for* » (v. *British and foreign State papers*, vol. LXVIII, p. 140). Toutes les réclamations *bona fide* furent satisfaites « avec une largesse extrême » sur les fonds fournis par le Parlement impérial (South Africa, 1878, Cmd. 2144). V. aussi *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. II, p. 279 et suiv.

Aux termes du traité du 3 août 1881, conclu à *Pretoria* entre la GRANDE-BRETAGNE et l'État du TRANSVAAL (M. N. R. G., 2e sér., t. X, p. 172), il fut stipulé (art. X) : « The Transvaal State will be liable for the balance of the debts for which the (old) South African Republic was liable at the date of annexation... which debts will be a first charge on the revenues of the State. The Transvaal State will, moreover, be liable for the lawful expenditure lawfully incurred for the necessary expenses of the province since annexation, which debt... will be a second charge upon the revenues of the State. » (v. aussi M. N. R. G., 2e sér., t. VIII, p. 213, et Cmd. 3098, 1882).

Traité de *Londres*, 27 février 1884 (M. N. R. G., 2e sér., t. X, p. 180 et suiv.), art. V : « The South African Republic will be liable for any balance which may still remain due of the debts for which it was liable at the date of annexation... which debts will be a first charge upon the revenues of the Republic. The South African Republic will moreover be liable for... which will be a second charge upon the revenues of the Republic. »

Après l'annexion du Transvaal et de la République d'Orange par la Grande-Bretagne en 1901-1902, leurs dettes publiques furent assumées par l'administration britannique (v. FAUCHILLE, *loc. cit.*, t. I, p. 1re, p. 379).

2. Kings bench division, 21, *Times Law Reports*, 1905, p. 562 ; v. aussi INHÜLSEN, *Die Haftung des annektierenden Staates für die Schulden des annektierten Staates. Ein Beitrag eines englischen Gerichtes zum Völkerrecht*, Archiv für öffentliches Recht, 1906, t. XX, p. 139 et suiv. ; v. aussi *Zeitschrift für Völkerrecht*, t. I, p. 98 et suiv.

W. E. HALL[1] : « No doubt, the debt of a state, from which another separates itself, ought generally to be divided between the two proportionately to their respective resources as a matter of justice to the creditors, because it is seldom that the value of their security is not affected by a diminuation of the state indebted to them, but the obligation is a moral, not a legal one. »

W. SCHÖNBORN[2] : « Verlangt in der Tat zwar kein Rechtssatz des Völkerrechts, wohl aber die Billigkeit vom Zessionar die Uebernahme eines Anteils an den Schulden des Zedenten... »

P. KAZANSKI[3] : « Il n'y a aucune raison juridique pour affirmer qu'une partie du territoire enlevée est suivie par une portion de la dette générale de l'État... Il serait juste, certainement, de toujours répartir les dettes générales de l'État entre l'État qui a perdu une province et celui qui l'a acquise, ou entre l'État et la province devenue État, mais en droit cela n'est pas obligatoire... »

Dans le même sens, COUR D'APPEL de Florence, 23 octobre 1871, *Walter c. Ministère de la Guerre*[4].

Ch. Ch. HYDE[5] fait au sujet de telles constatations la remarque suivante : « When it is perceived that a moral obligation rests upon a State to accept a burden there is at once apparent a solid reason for the claim that practice should shape itself accordingly and evolve a rule of law stamping evasion with an illegal character. »

Les principaux arguments des partisans de la théorie négative sont les suivants :

1. — LES ARGUMENTS TIRÉS DE LA NATURE SOUVERAINE DE L'ÉTAT

L'État acquéreur d'un territoire n'entre pas en possession des droits souverains de l'ancien État, mais exerce seulement, sur le territoire acquis, ses propres droits souverains. Il en découlerait que l'État acquéreur ne serait pas tenu à prendre à sa charge aucune des obligations de l'ancien État[6].

FRANCE. Exposé des motifs de la loi du 6 août 1896[7] (annexion du Madagascar) : « Les principes de la succession des États n'étaient pas, à proprement

---

1. *A treatise on international law*, 7e éd., par A. Pierce HIGGINS, Oxford, 1917, p. 95, note ; v. aussi J. WESTLAKE, *International law*, Cambridge, 1910, part I, Peace. Continuity of States through changes of government, p. 58, of territory, p. 59 et suiv.

2. *Loc. cit.*, p. 58 ; v. aussi p. 107, 115, 118.

3. *Manuel de droit international public et privé* (en russe), Odessa, 1904, p. 34 et 35.

4. *Monitore dei tribunali*, 1872, p. 143, cité dans le *Memorandum of oral argument of the United States, Hawaiian claims*, American and British Claims Commission, 1925, p. 20-21.

5. *International law*, vol. I, p. 205.

6. K. GAREIS, *Institutionen des Völkerrechts*, 2e éd., 1901, p. 60 et suiv. ; A. ZORN, *Grundzüge des Völkerrechts*, 2e éd., 1903, p. 32 et suiv., 77 et suiv., 152 et suiv.

7. DE CLERCQ, t. XX, p. 585, v. aussi M. N. R. G., 2e sér., t. XXI, p. 755 et suiv. ; v. aussi MIGNARD, *Étude sur l'établissement de la domination française à Madagascar*, Paris, 1900, p. 62 et suiv.

parler, obligatoires pour le nouveau souverain, puisqu'*il ne tenait que de lui-même sa souveraineté sur le pays absorbé*[1] ».

A. RIVIER[2] distingue le cas où « l'incorporation s'opère en vertu d'un acte où l'État absorbé a figuré comme partie contractante » et le cas où elle résulte d'une subjugation : « dans le premier cas, il y a lieu d'appliquer le principe que nul ne peut transférer plus de droits qu'il n'a lui-même et dès lors les dettes de l'annexé doivent incomber à l'annexant ; dans le second cas, le conquérant n'étant point lié par un traité, et *ne tenant que de lui-même sa souveraineté sur le pays absorbé*, peut disposer de sa conquête librement ».

Déjà Hugo GROTIUS avait établi[3] : « Sicut autem res quae singulorum fuerant, jure belli iis acquiruntur, qui eos sibi subjiciunt, sic et res universitatis eorum fiunt qui sibi subiuciunt universitatem, si ipsi velint... Ergo et incorporalia jura, quae universitatis fuerant fient victoris quatenus velit. »

W. SCHÖNBORN distingue les deux cas suivants : « Gebietsabtretungen durch Vertrag (Zession)[4] » et « Gebietsübergänge, die nicht auf völkerrechtlichem Vertrag beruhen[5] ». Dans ce dernier cas, « ist der Sukzessor von vornherein völkerrechtlich freier gestellt ; es gelten für ihn in der freien Betätigung seiner Staatsgewalt grundsätzlich alle jene Beschränkungen nicht, die bei Zessionen nur durch den Zessionsvertrag für ihn begründet werden können[6] ».

La RUSSIE a adopté cette manière de voir au *Congrès de Berlin* de 1878, séance du 10 juillet[7] : CARATHÉODORY Pacha lit la motion suivante : « La Russie assumera la part de la dette publique ottomane afférente aux territoires qui sont annexés au territoire russe en Asie ». « Le comte SCHOUVALOFF répond qu'il se croyait fondé à considérer comme admis que s'il y a répartition de dettes pour les territoires qui se détachent par voie d'arrangement, de donation ou d'échange de la con-

---

1. CLUNET, 1896, p. 921. Toutefois, il convient de noter que le refus d'assumer certaines dettes de Madagascar a été inspiré par des considérations d'ordre pratique. Le ministre des Colonies déclarait au Conseil d'État : « L'impossibilité de déterminer le caractère authentique ou non des créances sur l'État malgache a été la raison déterminante de la décision prise par le gouvernement français de ne garantir que l'emprunt de 1886. » Conseil d'État, *Recueil des arrêts*, rédigé par M. N. PANHARD, t. LXXIV, 2e sér., 1904, 5 août 1904, 4361, Dame Ravero, p. 663.

Sous ce rapport, il convient de noter les faits suivants. La république d'*Haïti* a suspendu, en 1876, le service de sa dette, le gouvernement ayant décidé de faire au préalable une enquête sur tous les engagements contractés par le gouvernement déchu. Par décret du 9 juillet 1877, le gouvernement a reconnu la légalité de l'emprunt de 1875 (A. COURTOIS fils, *l. c.*, p. 211). L'État d'ALAGOAS (Brésil) a émis le 27 octobre 1905 un emprunt de £ 500,000 destiné à être placé à Londres et à Paris. En fait, les représentants du gouvernement dudit État en Europe ont émis frauduleusement des titres de cet emprunt pour une somme beaucoup plus considérable. A la suite de quoi l'État d'Alagoas suspendit, en juillet 1914, le service de cet emprunt (*L'Information financière*, 14 octobre 1921, n° 239 ; ASSOCIATION NATIONALE DES PORTEURS DES VALEURS MOBILIÈRES, *Annuaire*, 1915-1920, p. 70 et suiv.).

2. *Principes du droit des gens*, Paris, 1896, t. I, p. 74.

3. *De jure belli ac pacis*, l. III, c. VIII, § IV.

4. *Loc. cit.*, p. 25 et suiv.

5. *Loc. cit.*, p. 62.

6. *Loc. cit.*, p. 62.

7. *Protocole n° 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient*, DE CLERCQ, t. XII, p. 300.

trée dont ils faisaient partie intégrante, il n'y en a point là où il y a une conquête. S. Exc. ajoute que *la Russie est conquérante* en Europe et en Asie. Elle n'a rien à payer pour les territoires et *ne saurait être en rien solidaire de la dette turque*. Le prince GORTCHAKOFF déclare opposer à la demande de Carathéodory Pacha le refus le plus catégorique et ne peut même dissimuler l'étonnement qu'elle lui inspire. Le président, en présence de l'opposition des plénipotentiaires de Russie, ne peut que reconnaître l'impossibilité de donner suite à la proposition ottomane ».

Par contre, l'AMERICAN AND BRITISH CLAIMS TRIBUNAL[1] n'admet pas, comme de juste, pareille distinction : « We do not see any valid reason for distinguishing termination of a legal unit of international law through conquest from termination by any other mode of merging in, or swallawing up by, some other legal unit. »

Cet argument, à savoir que le nouvel État, en acquérant un territoire, y exerce ses propres droits souverains, mais n'entre pas en possession de ceux de l'ancien État et, par conséquent, ne prend pas à sa charge les obligations de l'ancien État, affirme ou trop ou trop peu.

En effet, prenons le cas d'une transformation *politique* et non territoriale : une république remplacée par une monarchie, etc. Le pouvoir suprême de l'État est souverain, et les sources de la souveraineté des différents pouvoirs sont dans le cas donné différentes. Le nouveau pouvoir souverain, celui d'un roi ou d'un empereur, tire son origine de la « grâce de Dieu », tandis que l'ancien pouvoir souverain, appartenant au président de la République et au Parlement, procédait de la « volonté du peuple ». Dans notre cas, par conséquent, on pourrait affirmer que le nouveau pouvoir n'est pas le successeur du précédent, puisqu'il n'exerce pas les droits hérités de l'ancien, mais les siens propres, et que, par conséquent, il n'est pas juridiquement tenu à assurer les dettes d'État contractées par l'ancien gouvernement. D'autre part, si, à un gouvernement républicain, ayant gouverné un pays « par la volonté du peuple », succède un « empereur des Français[2] », un « roi des Français », etc., celui-ci serait responsable des dettes de la république, les deux pouvoirs ayant une origine commune. Il résulterait donc de cette théorie que le principe absolument

1. *Hawaiian claims*, n° 84, *Award*, 10 novembre 1925. La Grande-Bretagne a, notamment, affirmé que les engagements de l'État annexé ne passent pas à la charge de l'État annexant au cas où il y a eu conquête (requête du citoyen américain *R. E. Brown* envers le gouvernement de la République sud-africaine, claim n° 36), mais passent à sa charge au cas où il y a eu cession volontaire (requêtes des citoyens anglais envers le gouvernement du Hawaï, claim n° 84).

2. *Senatus-consulte organique* du 28 floréal an XII (18 mai 1804), art. 1 : « Le gouvernement de la République est confié à un empereur, qui prend le titre d'empereur des Français » (DALLOZ, Répertoire, t. XVIII, v° *Droit constitutionnel*, p. 318-319) ; v. aussi constitution BELGE du 7 février 1831, art. 25, 29 et 78 ; constitution du DANEMARK, 5 juin 1849 (28 juillet 1866), art. 11.

indiscutable — à savoir que le pays, la nation est responsable des dettes d'État nonobstant le changement éventuel du pouvoir suprême de l'État — se trouverait écarté en raison d'arguments tirés de la nature souveraine de ce pouvoir.

D'après le juriste soviétique M. J. GOURVITCH [1], la révolution n'annule pas les engagements de l'État seulement dans le cas où le régime politique du pays — bouleversé par la révolution — était basé sur « la souveraineté de l'État », ce qui n'a pas lieu dans une monarchie absolue, où l'autorité étatique porte pour ainsi dire un caractère personnel.

Prenons le cas où il ne s'agit même pas d'une transformation de l'État et supposons simplement que l'État en question, qui n'a subi aucune transformation, ni politique ni territoriale, répudie ses dettes. On pourrait aussi appliquer à ce cas, avec le même succès, la thèse de la souveraineté du pouvoir suprême de l'État : personne n'aurait le droit d'exiger du pouvoir souverain le paiement d'une dette d'État que ce pouvoir a annulée en vertu de ses droits souverains. On en viendrait donc à conclure, non seulement que les actes d'un pouvoir souverain ne sauraient être contestés par voie de justice ordinaire et que celui-ci ne saurait être juridiquement contraint à quoi que ce fût, mais aussi que tout ce qui relève du pouvoir souverain serait juridiquement légitime et juste, puisque ce pouvoir est la source même du droit.

Dans ces conditions, quelle valeur logique et juridique a, pour la question qui nous intéresse, la conception du pouvoir souverain? Celle-ci peut être, en effet, alléguée comme fondement juridique, aussi bien pour contester la succession de la dette publique au cas d'une transformation territoriale, que pour reconnaître légitime la répudiation des dettes d'État contractées par ce même pouvoir.

Le problème de la succession des dettes d'État embrasse le cas de transformation politique et celui de transformation territoriale de l'État. Si le principe de la succession des dettes est considéré comme établi pour le premier cas, il ne saurait ne pas l'être pour le second. Réciproquement, si, pour le second cas, le principe de la succession est rejeté sur la foi des considérations ci-dessus exposées, il doit l'être également pour le premier cas. L'un et l'autre relèvent, en effet, comme tout le problème de la succession des dettes, d'un seul et même fait : le changement du pouvoir suprême sur tout ou partie du territoire grevé de dettes.

---

1. *Les prétentions de l'Entente envers la Russie à la lumière du droit international*, Le droit soviétique, Moscou, 1923, n° 265 (en russe), p. 36-37, cité chez M. MIRKINE-GUETZEVITCH, *La doctrine soviétique du droit international*, R. G. D. I. P., 1925, p. 324.

2. — Les arguments tirés de la nature des dettes d'État

a) Dettes d'État *générales*

Certains partisans de la théorie négative prétendent que les dettes d'État générales sont des dettes *personnelles* de l'État qui les a contractées et ils en déduisent que, lors d'une transformation territoriale de l'État, la dette reste à la charge de cet État amoindri dans la mesure où celui-ci conserve sa personnalité politique, malgré avoir subi une perte territoriale.

W. E. Hall : « The general debt of a State is a *personal* obligation[1]. » « With the rights which have been acquired, and obligations which have been contracted, by the old state as *personal* rights and obligations the new State has nothing to do. The old State is not extinct[2]. »

G. Jèze : « L'État démembré ou annexé a contracté *personnellement* la dette, il a pris l'engagement solennel d'en assurer le service, quoi qu'il arrive. Sans doute, il a compté sur le produit des impôts à retirer de l'ensemble du territoire. Le démembrement en cas d'annexion partielle diminue les ressources avec lesquelles il croyait pouvoir payer sa dette. Mais, juridiquement, l'obligation de l'État débiteur ne peut pas être touchée par les variations dans l'étendue de ses ressources[3]... » « Les créanciers qui prêtent leur argent à un État font confiance *personnellement* à l'État emprunteur, ils courent le risque d'un changement de souveraineté politique internationale. Toute créance comporte un aléa. Dans les créances contre un État, l'aléa consiste dans la disparition totale ou partielle de l'État[4]... » « Les contribuables de l'État démembré, malgré la réduction de l'étendu territoriale et des ressources, restent tenus de l'obligation primitive[5]. »

Un argument analogue pourrait tout aussi bien être appliqué en cas de transformation politique de l'État.

M. Korovine, de l'Institut du droit soviétique, est d'avis[6] que la succession des dettes n'a pas non plus lieu en cas de transformation politique ; il y avait dettes *personnelles* de l'ancien gouvernement, elles sont pour le nouveau « res inter alias acta ».

Ou bien un tel argument est valable pour les deux cas de transformation, ou bien il ne l'est ni pour l'un ni pour l'autre.

Nous avons montré plus haut que les dettes d'État n'ont pas un caractère *personnel* (voir §§ 1, 8, 11) ; nous n'avons donc pas à nous arrêter davantage sur la discussion de cette thèse.

Certains partisans de la théorie négative admettent que dans le cas où l'ancien État a disparu complètement ses dettes doivent être assumées par les États acquéreurs de son territoire.

---

1. *Loc. cit.*, 7e éd., p. 95, note ; de même J. Westlake, *l. c.*, vol. I, p. 62.
2. *Ibid.*, p. 93.
3. *Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire*, Paris, 1921 (v. aussi dans la Revue de science et de législation financières, janvier-février-mars 1921), p. 11.
4. *Ibid.*, p. 12.
5. *Ibid.*, p. 17.
6. *Le droit international de l'époque transitoire*, Moscou, 1924 (en russe), p. 30 cité chez M. Mirkine-Guetzevitch, R. G. D. I. P., 1925, p. 320.

L. OPPENHEIM[1] : « The debts of the extinct state must be taken over by the absorbing State » — de même au cas où l'ancien État « breaks into fragments ». Au cas d'une annexion partielle — « it would only be just if the successor had to take over a corresponding part of the debt of its predecessor, but no rule of international law concerning this point can be said to exist[2] ».

Au contraire, A. B. KEITH[3] se déclare « unable to discover any evidence for the rule except in the case of special treaty arrangements... » ; même au cas où l'État « broke up into fragments » il est enclin à penser « that neither would be under any legal obligation to meet the debt of the old State ».

L'opinion de KEITH est partagée par W. SCHÖNBORN[4].

A ce propos, il convient de faire les observations suivantes :

1. — En premier lieu, la conception même de l'ancien État, qui conserve sa personnalité politique après avoir subi une transformation territoriale, est assez vague. Quelles sont les limites de la transformation territoriale (montant de la population, dimensions et situation des territoires détachés, etc.), lesquelles, une fois dépassées, indiqueront que l'ancien État a cessé d'exister?

Ch. Ch. HYDE[5] : « There may be no extinction of the personality of a state by disintegration or dismembrement when a substantial portion of its territory amounting to as much as one quarter, one third or one half of its domain passes to a successor. »

En 1807, après la paix de Tilsit, la PRUSSE fut réduite à abandonner presque la moitié de son territoire ; elle n'en est pas moins restée l'État de Prusse[6]. De même la SAXE en 1815[7].

En 1830, le royaume des PAYS-BAS a perdu les provinces belges. La population de la Belgique comptait 3 millions et demi, celle de la Hollande 2 millions et demi[8]. D'après l'opinion de PRADIER-FODÉRÉ[9], il y aurait là suppression de l'ancien État, comme résultat du démembrement. D'après l'opinion de FAUCHILLE[10], en 1830 l'État des Pays-Bas aurait cessé d'exister, s'étant divisé en deux États nouveaux, la Belgique et la Hollande. Au contraire, de l'avis de HUBER[11], « der verklei-

1. *International law, a treatise*, 3e éd., London, 1920, vol. I, Peace, p. 148.

2. *Ibid.*, p. 151 ; de même BLUNTSCHLI, §§ 48 et 50, M. MOYÉ, *Le droit des gens moderne*, Paris, 1920, p. 100-101 et 108 ; v. aussi PRADIER-FODÉRÉ, *loc. cit.*, t. I, p. 276-277 ; P. FIORE, *Nouveau droit international*, 2e éd., Paris, 1885, t. I, p. 316 ; G. JÈZE, *Partage*, p. 11-12 ; P. HEILBORN, *Völkerrecht* (J. KOHLER, Encyklopädie der Rechtswissenschaft, t. V), 1914, § 53, p. 551.

3. *The theory of State succession with special reference to english and colonial law*, Londres, 1907, p. 99.

4. *Loc. cit.*, p. 100.

5. *International law*, vol. I, p. 207.

6. PRADIER-FODÉRÉ, *loc. cit.*, t. I, p. 252.

7. MARTENS, *Traité de droit international*, t. I, § 68 ; RIVIER, *Principes de droit des gens*, t. I, p. 63-65. La Saxe possédait, en 1792, un territoire de 686 milles carrés ; en 1816, de 272 milles carrés seulement. V. A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, 2e éd., IIIe partie, livre I, Leipzig, 1910, p. 258.

8. Ch. SEIGNOBOS, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 1814-1896-6e éd., 1921, p. 214.

9. *Droit international*, t. I, p. 251.

10. *Droit international*, t. I, p. 1-re, p. 380, BLUNTSCHLI, § 49.

11. *Loc. cit.*, p. 34.

nerte Staat hat nicht aufgehört zu existieren ». De même, SCHÖNBORN suppose[1] qu'en 1830 il y eut une simple rupture de lien (*Losreissung*) entre la Belgique et la Hollande.

L'ancien État cesse d'exister dans le cas où il subit une annexion totale, un morcellement (*Zerstückelung*) ou un démembrement (*Zergliederung*) total ; par contre, il conserve son existence lorsqu'il ne perd qu'une partie de son territoire par suite d'une cession, ou d'une séparation (*Losreissung*, *Verselbständigung*).

Mais quels sont les indices objectifs qui serviront à établir, dans chaque cas concret, s'il s'agit d'une cession ou d'un démembrement, d'une séparation ou d'un morcellement?

M. HUBER[2] : « Im konkreten Falle kann man bisweilen zweifeln, ob es sich um Losreissung, somit um Teilnachfolge, oder Zergliederung, also Gesamtnachfolge handelt. Je nachdem sind die Rechtsnachwirkungen ganz verschieden. Eine blosse Losreissung ist da anzunehmen, wo der selbständig gewordene Teil sehr unbedeutend ist im Verhältnis zum übrigen, oder wo er bereits entweder territorial, wie Kolonien, abgesondert war oder schon Autonomie genoss. Aber auch dann ist auf Losreissung zu schliessen, wenn durch Revoltierung eines Teils der engeren Staatsbevölkerung ein Neustaat entsteht. »

A ces questions, on ne peut quelquefois donner qu'une réponse fondée sur des bases arbitraires ou de pure forme.

L'ITALIE a été considérée par GABA[3], HUBER[4] et autres, comme l'État de la Sardaigne agrandi ; par FIORE[5], HOLTZENDORF[6], KIATIBIAN[7], L. RENAULT[8] ANZILOTTI[9] et autres, comme un État nouveau.

La TURQUIE, réduite après la guerre générale à abandonner plus de la moitié de son territoire et de sa population d'avant-guerre, a soutenu, dans l'arbitrage de 1924 au sujet des annuités de la dette ottomane, que, loin d'être en droit identique à l'Empire ottoman, elle était elle-même née du démembrement de ce dernier.

L'arbitre, M. E. BOREL, déclara à ce sujet[10] :

« La situation juridique de la Turquie n'est nullement identique à celle des

1. *Loc. cit.*, p. 84.
2. *Loc. cit.*, p. 34.
3. *Successione di stato a stato*, Turin, 1885, p. 377.
4. *Loc. cit.*, p. 37.
5. *Droit international*, trad. ANTOINE, t. I, p. 104.
6. *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, p. 33.
7. *Conséquences juridiques de la transformation des États sur les traités*, Paris, 1892, p. 81.
8. SIREY, 1879, 2e partie, p. 145-146, note, Cour de Paris, 1er décembre 1879, *Compagnie d'assurances maritimes la Moderazione c. Chambre d'assurances maritimes*.
9. *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, Rivista di Diritto Internazionale, 1919.
10. *Sentence arbitrale*, p. 61-62. V. aussi, au sujet de la Yougoslavie, E. KAUFMANN, *Der serbisch-kroatisch-slowenische Staat, ein neuer Staat*, Zeitschrift für internationales Recht, t. XXXI, p. 212 et suiv. ; le TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE ALLEMAND-YOUGOSLAVE statua le 27 avril 1922, dans l'espèce *W. Schumacher contre État allemand et État serbo-croato-slovène* (*Recueil des décisions des tribu-*

autres États intéressés. En droit international, la République turque doit être considérée comme continuant la personnalité de l'Empire ottoman. C'est à ce point de vue qu'évidemment le traité (de Lausanne de 1923) se place, preuve en soient les articles 15, 16, 17, 18 et 20 qui n'auraient guère de sens si, aux yeux des Hautes Parties contractantes, la Turquie était un État nouveau, au même titre que l'Iraq ou la Syrie. La déclaration formelle, faite à Lausanne par M. Bompard (Actes de la conférence de Lausanne, 1re série, t. III, p. 231), prouve que le point de vue auquel se place la Turquie n'a pas été admis par les autres puissances signataires du traité ».

Dans ce cas, par conséquent, M. Borel s'appuyait sur des indications formelles du traité et les déclarations des membres de la conférence.

2. — Quand même on pourrait établir d'une façon objective les conditions précises dans lesquelles « l'ancien » État conserve sa personnalité, malgré les pertes territoriales qu'il a subies, ces conditions n'en seraient pas moins sans valeur juridique dans la question de la succession des dettes.

En effet, ainsi que nous avons montré plus haut (§§ 8, 9, 10), la succession des dettes d'État repose sur ce que le territoire de l'État débiteur est grevé de dettes conclues en son nom et pour son compte, et continue à l'être, nonobstant le changement de pouvoir suprême sur tout ou partie du territoire grevé.

Or, la succession de dettes d'État s'applique à tous les cas — à celui où l' « ancien » État amoindri continue d'exister sans avoir perdu sa personnalité politique, aussi bien qu'à celui où l' « ancien » État disparaît par suite de son annexion totale, de son morcellement ou de son démembrement. Ou bien le principe de la succession des dettes est valable dans l'un et dans l'autre cas, ou bien il ne l'est ni dans l'un ni dans l'autre, puisque, dans les deux cas, il repose sur le même fondement.

3. — Enfin, l'application de la règle ci-dessus exposée peut mener à l'absurde. Imaginons un État qui subit successivement une série de pertes territoriales. D'après la théorie en question, les portions de dettes afférentes aux territoires détachés ne passeraient pas aux nouveaux gouvernements de ces territoires, mais resteraient à la charge de l' « ancien » État amoindri. Ce n'est que dans le cas de l'annexion définitive de ce qui reste de cet État, que sa dette totale, éventuellement très grande, et qui a pu grever auparavant un territoire beaucoup plus grand, passerait au dernier État annexant.

b) Dettes d'État *spéciales*

Certains partisans de la théorie négative admettent la remise à

---

naux mixtes institués par les traités de paix, t. II, p. 608 et suiv.), que ce dernier État ne doit pas être considéré comme un nouvel État dans le sens que donnent à ce terme les traités de paix.

la charge du territoire détaché des dettes dites *spéciales* (*relatives*, *locales*) conclues pour les besoins de ce territoire.

P. PRADIER-FODÉRÉ[1] : « ... le nouvel État n'est pas tenu en général des obligations non *locales* de l'État dont il s'est détaché... *C'est ainsi qu'aucune portion de la dette française n'a été imposée à la province d'Alsace-Lorraine que la France a été contrainte par le sort de la guerre de céder à l'Allemagne en 1871.* »

P. FIORE[2] : « Le gouvernement cessionnaire succède aux droits et aux obligations résultant des contrats régulièrement stipulés par le gouvernement cédant dans un but d'*intérêt public relatif au territoire cédé*[3]. »

W. E. HALL[4] : « The new State is not liable for the general debt of the parent State, but is saddled with *local obligations... local debts... debts contracted for local objects...* are binding upon it... »

W. SCHÖNBORN[5] : « Besonders naheliegend und häufig ist die Uebernahme solcher Staatsschulden, die der Zedent *im speziellen Interesse des abgetretenen Gebiets* gemacht hat, z. B. für den Bau eines Kanals oder einer staatlichen Eisenbahn im Kolonialgebiet... Die Praxis ist hier in der Tat eine so konstante, dass man vielleicht einen sich entwickelnden Gewohnheits-Rechtssatz des Völkerrechts annehmen konnte. »

Traité PRUSSE-SCHWARZBOURG-SONDERSHAUSEN, 15 juin 1816[6], art. IV : « Seules les dettes et charges *locales* suivent les districts et lieux cédés... »

Même disposition PRUSSE-SCHWARZBOURG-RUDOLSTADT, 19 juin 1816[7], art. III.

Il faut bien spécifier que par dettes *locales*, *spéciales* ou *relatives* on n'entend pas les dettes des communes ou des provinces, mais les dettes d'État contractées dans l'intérêt d'une province.

H. APPLETON[8] : « On entend par dettes relatives à la province cédée, non pas les dettes provinciales, mais celles que l'État lui-même a contractées dans l'intérêt exclusif de la province... »

M. HUBER[9] : « Bezügliche Schulden... Schuldner ist der Gesamtstaat, getilgt werden sie aus den allgemeinen Staatsmitteln. Nur ihr Zweck ist ein anderer... »

Cette théorie est fort contestable.

En effet, s'il arrive qu'avant la séparation d'un territoire toutes les dettes contractées pour les besoins spéciaux de ce territoire soient amorties ou, au contraire, que toutes les dettes soient

---

1. P. PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de droit international public européen et américain, suivant le progrès de la science et de la pratique contemporaines*, Paris, 1885, t. I, p. 274-275.

2. *Droit international*, 2e éd., 1885, t. I, p. 313.

3. De même RIVIER, *l. c.*, t. I, p. 70, 72 ; CALVO, 4e éd., t. I, § 101, t. IV, § 248 ; WESTLAKE, vol. I, p. 62 ; v. aussi LAWRENCE-WHEATON, *loc. cit.*, p. 53, 54.

4. *International law*, 7e éd., p. 94, Idem, note, p. 100 : « Writers confuse local with general debt and elevate into a legal rule the admitted moral propriety of taking over under treaty, the general debt in the proportion of the value of the territory acquired. »

5. *Loc. cit.*, p. 59.

6. M. N. R., t. IV, p. 229.

7. M. N. R., t. IV, p. 236.

8. *Loc. cit.*, p. 156.

9. *Loc. cit.*, p. 96.

amorties, sauf celles utilisées pour le territoire détaché, il pourrait en résulter que dans le premier cas le territoire détaché serait, d'après cette théorie, tout à fait libéré de la participation aux dettes ; dans le deuxième cas, au contraire, toute la dette lui serait imputé en totalité et l'ancien État amoindri en serait entièrement libéré.

D'autre part, il est évident que cette nature « spéciale » de l'emprunt peut être un fait du hasard ou une pure apparence.

Même du point de vue formel, on ne peut pas toujours établir avec précision : *a)* la destination de chaque emprunt particulier au moment où il est conclu ; *b)* le caractère de son utilisation effective ; *c)* le lieu auquel la dépense respective doit être imputée — lieu physique, par exemple, celui où l'on pose les rails d'un chemin de fer ; lieu stratégique ou économique — dans l'intérêt duquel on a posé les rails dans tel ou tel endroit ; *d)* si telle ou telle dépense a effectivement servi les intérêts du territoire en question.

Ch. Ch. Hyde[1] : « The distinction frequently laid down between the general and local debts of a contracting State has no always served a useful purpose for it has tended, in the case of the former, to encourage an assumption unduly favorable to the new sovereing, and in that of the latter, to suggest the imposition of an unjust or excessive burden. In neither case has it reflected closely the practice of States. »

En général, avec le principe moderne de l'unité des ressources budgétaires et de la centralisation des fonds de l'État (*Budget-und Kasseneinheit*), la destination spéciale de l'emprunt donné n'a aucune importance de principe. En effet, si les sommes provenant d'un emprunt sont destinées ou dépensées pour tels ou tels besoins spéciaux et locaux, ce n'est que parce que les revenus ordinaires d'un exercice budgétaire donné ne suffisaient pas pour *toutes* les dépenses de l'État (y compris celles nécessitées par lesdits besoins locaux). C'est pour combler ce *déficit général* que l'État a contracté cet emprunt, commandé tant par l'existence d'une dépense « spéciale » que par l'existence d'autres dépenses de l'État.

H. Appleton[2] : « Quand un pays comme la France emprunte quelques centaines de millions..., c'est pour cent objets différents : combler un déficit du budget, faire des travaux publics sur dix points du territoire à la fois, transformer un armement, faire les premiers frais d'une colonisation, etc., etc. Qui pourrait dire si cet emprunt est contracté dans l'intérêt général, ou si telle ou telle partie du territoire en retire un avantage exclusif? »

Les sommes employées pour des besoins bien déterminés des territoires particuliers ont pu être prises sur les ressources du *budget général* et, *en principe*, il est impossible de séparer de l'en-

1. *Loc. cit.*, vol. I, p. 217.
2. *Loc. cit.*, p. 133.

semble de ces ressources celles qui proviennent spécialement des emprunts et qui ont été employées précisément pour les besoins dudit territoire.

Une distinction formelle serait-elle possible, par exemple à la suite de l'affectation des fonds empruntés à une dépense déterminée[1], établie en vertu d'une loi ou par un contrat avec les créanciers, etc., — le fait même d'avoir employé des sommes déterminées provenant d'un emprunt déterminé pour un territoire déterminé ne signifierait encore rien. Il aurait pu en être autrement : le gouvernement aurait pu dépenser pour ce territoire les ressources du budget général et utiliser les sommes produites par cet emprunt pour un tout autre territoire ou pour ses besoins généraux.

Et surtout, cela n'a rien à voir avec la succession des dettes, fondée sur le principe d'après lequel celles-ci grèvent le territoire entier de l'État, indépendamment du lieu où sont utilisés les fonds provenant de l'emprunt en question (voir aussi § 13, *in fine*).

§ 12

Théories qui affirment le principe de la succession des dettes d'État en cas d'une transformation territoriale

Les auteurs suivants sont, pour des motifs différents et sous réserves différentes, partisans de la théorie positive :

Traités de droit international : F. Despagnet, *loc. cit.*, 3e éd., Paris, 1905, p. 123 et suiv. ; A. Merignhac, *loc. cit.*, Paris, 1907, t. II, p. 496 et suiv. H. Bonfils P. Fauchille, *loc. cit.*, 6e éd., Paris, 1912, p. 162 et suiv. ; R. Foignet, *loc. cit.*, 12e éd., Paris, 1923, p. 111 et suiv. ; P. Fauchille, *loc. cit.*, 8e éd., Paris, 1922, t. I, p. 1re, p. 315 et suiv. ; E. Nys, *Le droit international, les principes, les théories, les faits*, Bruxelles, 1912, t. II, p. 33 et suiv., p. 53 ; F. de Martens, *Traité de droit international*, trad. par Leo, Paris, 1883, t. I, p. 368 et suiv. ; Ch. Ch. Hyde, *loc. cit.*, vol. I, p. 205 et suiv. ; Westlake, *loc. cit.*, vol. I, p. 78 et suiv. ; Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, Rome, t. I, 1912, p. 294 et suiv. ; v. Holtzendorf, *Grundbegriffe des Völkerrechts* (Handbuch des Volkerrechts, t. II), Hamburg, 1885, p. 38 et suiv. ; A. v. Bulmerincq, *Das Völkerrecht oder das internationale Recht*, 2e éd. (H. Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts, t. I), Freiburg in Br., 1889, p. 198 et suiv. ; A. Heffter-Geffcken, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 8e éd., Berlin, p. 166 et suiv. ; E. Ullmann, *Völkerrecht*, 3e éd., Tübingen, 1908, p. 85 et suiv. ; F. v. Liszt, *Das Völkerrecht, systematisch dargestellt*, 6e éd., Berlin, 1909, livre II, § 23 (12e éd., 1925).

Monographies spéciales : R. Selosse, *loc. cit.*, p. 168 et *passim ;* H. Appleton, *loc. cit.*, p. 105 et *passim ;* J. Cabouat, *loc. cit.*, p. 176 et suiv. ; Corsi, *loc. cit.*, p. 41 et suiv. ; A. Cavaglieri, *loc. cit.*, p. 134 et suiv. ; M. Huber, *loc. cit.*, p. 87 et suiv. ; G. Jèze, *loc. cit.*, p. 17 (*in fine*).

---

1. G. Jèze, *Cours. Théorie du crédit public*, p. 245-256.

Voir aussi : F. MEILI, *Das internationale Zivil-und Handelsrecht*, t. II, p. 60 et suiv. ; IDEM, *Der Staatsbankrott und die moderne Rechtswissenschaft*, Berne, 1895, p. 13 et suiv. ; IDEM, *Die Rechtsstellung der Niederländisch-Südafrikanischen Eisenbahn-Gesellschaft*, Zurich, 1903, p. 23 et suiv. ; DALLOZ, v° *Dettes publiques en droit international ;* Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence, Paris, 1919, t. IV, p. 326 ; René VINCENT et Édouard PENAUD, Dictionnaire de droit international privé, v° *Annexion et démembrement*, § 343-401, p. 138 et suiv. ; v. aussi les auteurs cités par ailleurs.

1. — THÉORIE REPOSANT SUR LE FAIT DE LA NON-DISPARITION DE LA PERSONNALITÉ TERRITORIALE ET ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

P. FIORE : « La personnalité internationale disparaît inconstestablement, mais comme ni le territoire ni la population ne disparaissent, la personnalité territoriale et la personnalité économique de l'État éteint ne disparaissent pas non plus, et, par conséquent, on doit admettre que tout passe activement et passivement à son successeur qui est le continuateur de la personnalité économique et de la personnalité patrimoniale de cet État[1]. » « ... La puissance annexante doit prendre à sa charge la dette de la puissance annexée. En effet, la dette ne s'éteint pas avec l'État, car le patrimoine survit[2]. » « ... le peuple, le territoire et le patrimoine ne disparaissent pas avec l'État qui périt et il est dès lors rationnel que l'annexant acquiert activement et passivement tout ce qui appartient à l'État qui s'est éteint[3]. »

P. HEILBORN[4] : « Dass Geldforderungen und Schulden des untergegangenen Staats ohne Weiteres auf den Nachfolger übergehen, erklärt sich aus dem Uebergang von Land und Leuten, das heisst den realen Faktoren, welche Reichtum und Credit des ursprünglichen Schuldners begründeten ».

Au sujet de cette théorie — que les auteurs en question évoquent en cas d'annexion totale de l'ancien État — il faut constater qu'en eux-mêmes ni la présumée « continuation de la personnalité économique et patrimoniale » de l'État, ni le transfert d'un pouvoir à un autre des « facteurs réels qui constituaient la fortune de l'ancien État » ne prouvent rien dans la question qui nous intéresse. En outre, cette manière de voir ne saurait être appliquée aux autres cas de transformation territoriale.

2. — THÉORIES REPOSANT SUR LE FAIT QUE LES TERRITOIRES DE L'ÉTAT DÉBITEUR ONT PROFITÉ DES EMPRUNTS QU'IL A CONTRACTÉS

H. BONFILS[5] : « L'État au profit duquel se réalise l'annexion doit supporter la part contributive du territoire annexé dans la dette publique de l'État cédant. Il est juste que l'État cessionnaire supporte une part des dettes dont, à des

---

1. *Le droit international codifié et sa sanction juridique*, trad. de l'italien, Paris, 1911, § 137, p. 141.

2. *Nouveau droit international public, suivant les besoins de la civilisation moderne*, 2e éd., trad. par Charles ANTOINE, Paris, 1885, t. I, p. 311.

3. *Ibid.*, p. 317 ; le même ordre d'idées chez BLUNTSCHLI, *l. c.*, § 50 et 54 ; RIVIER, *l. c.*, t. I, p. 70 ; PRADIER-FODÉRÉ, t. I, § 160, p. 276.

4. *Völkerrecht* (J. KOHLER, Enzyklopödie der Rechtswissenschaft, t. V), 1914, § 53, p. 551 ; v. aussi P. HEILBORN, *Das System des Völkerrechts, entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen*, 1896, p. 229 et suiv. ; opinion analogue, GABBA, *loc. cit.*, p. 381 et suiv., 386 et suiv.

5. *Manuel de droit international public*, 5e éd., Paris, 1908, p. 117 ; opinion analogue R. FOIGNET, *loc. cit.*, p. 112.

titres divers, directement ou indirectement, a *profité le territoire* dont il s'enrichit... »

N. POLITIS[1] : « L'État qui contracte une dette soit par emprunt, soit autrement, le fait pour le bien général de la nation, *toutes les parties du territoire en profitent.* »

R. SELOSSE[2] : « ... ces dettes ont été contractées dans un but d'intérêt général et ont servi à réaliser des améliorations dont *les pays annexés ont profité* dans le passé et dont ils profiteront peut-être encore dans l'avenir... Il est juste alors... de lui rembourser la partie de la dette afférente à la province perdue. »

Comte L. A. KOMAROVSKY[3] : « Il est impossible de ne pas reconnaître comme tout à fait juste le transfert d'une partie de l'ancienne dette publique sur le territoire détaché, puisque la province annexée ou qui s'est séparée a incontestablement *participé* avant son détachement *aux profits de cet emprunt...* »

D'après cette théorie, les dettes *spéciales* ne doivent pas, comme les dettes générales, être réparties entre les parties du territoire démembré proportionnellement à leur force contributive, mais doivent être attribuées aux territoires dans l'intérêt desquels elles ont été contractées.

H. BONFILS[4] : « Si un État cesse d'exister en se divisant et se fractionnant en plusieurs États nouveaux, ceux-ci doivent, dans une proportion équitable, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'État primitif dans son ensemble, et chacun d'eux aussi prendre à sa charge exclusive les dettes contractées dans l'intérêt exclusif de son territoire. »

En 1925, la Bulgarie a protesté contre sa participation à celles des dettes ottomanes qui « n'ont absolument aucun rapport avec les territoires de l'ancien Empire ottoman qui ont été ou se trouvent encore être sous la souveraineté de la Bulgarie et lesquelles n'ont jamais pu apporter un bénéfice quelconque à ces territoires. Tels sont, entre autres, les emprunts Bagdad, Soma-Panderma, Hodeida-Sanaa, Irrigation de Koniah, Docks, arsenaux et constructions navales et l'emprunt 40 millions de francs Chemins de fer orientaux[5] ».

Cette théorie n'est pas exacte.

1. Le fait que tels ou tels emprunts ont profité à tels ou tels territoires et la mesure dans laquelle ils leur ont profité sont tout à fait imprécis et, surtout, ne prouvent rien.

A ce sujet, il suffit de nous en rapporter à ce qui a été exposé dans le § 11.

Toutes les dettes contractées d'une façon régulière (§§ 1 et 5)

---

1. *Les emprunts d'État en droit international*, Paris, 1891, p. 111.
2. *Loc. cit.*, p. 168.
3. *Droit international* (en russe), Moscou, 1900, p. 45 ; v. aussi F. DE HOLTZENDORF, *Éléments de droit international public*, trad. par G. ZOGRAPHOS, Paris, 1891, § 19, p. 67.
4. *Loc. cit.*, p. 126.
5. *Mémoire* présenté par le GOUVERNEMENT BULGARE dans l'arbitrage sur la répartition de la dette ottomane, éd. du Conseil de la dette ottomane, p. 9 et 12. Le même point de vue était exprimé à la conférence de Lausanne, 1922-1923, par la Bulgarie, la Grèce et l'Albanie. *Lausanne Conference*, éd. anglaise (Cmd. 1814), Londres, 1923, p. 569, 570. Voir aussi Dr. Douchan MICHITCH, *La répartition de la dette publique ottomane et le royaume des Serbes-Croates-Slovènes*, Revue économique et financière de Belgrade, mai-juin 1925.

doivent être considérées, jusqu'à preuve du contraire, comme contractées dans les intérêts de l'État entier, de tous ses territoires (§ 6).

Ch. Ch. HYDE[1] : « It is believed that in the formulation of a rule of law designed to promote justice and, therefore, to command general approval, it should be laid down first, that the duty of the new sovereign to bear a portion of the debt of the old should be dependent upon the benefit accruing to the territory transferred ; and secondly, that such benefits should not necessarily be deemed to be non-existent where the debt is general rather than local. »

2. — En fondant la succession des dettes sur les bénéfices que les emprunts ont procurés à chaque territoire en particulier, il faudrait répartir toutes les dettes (et non seulement les dettes spéciales), non pas en proportion de la force contributive de chacun des territoires particuliers, mais (en admettant que ce soit pratiquement possible) proportionnellement au montant des bénéfices que les emprunts particuliers ont procurés à chacun de ces territoires. Par conséquent, il pourrait en résulter un dommage injustifié pour les créanciers, si les territoires particuliers se trouvaient surchargés par ces dettes.

3. — Si l'on fonde la succession des dettes d'État sur le bénéfice que les emprunts ont procuré aux territoires séparés, il faudra admettre, en conséquence, que l'ancien État, en cas de séparation d'un territoire donné, devra être indemnisé pour les dépenses qu'il aura faites pour ledit territoire, pour peu qu'il puisse démontrer qu'à défaut de ces dépenses, il n'aurait pas eu à contracter des dettes pour ses besoins généraux.

Il en résulterait que le territoire détaché devrait assumer un montant de dettes et (ou) payer à l'ancien État amoindri une somme qui puisse dédommager ce dernier de toutes les dépenses qu'il avait faites pour ce territoire, lesquelles, directement ou indirectement, l'avaient amené à contracter des dettes.

Au contraire, s'il a été détaché de l'État un territoire riche avec une population riche, et que les fonds provenant de tous les emprunts conclus par l'ancien État aient été employés aux besoins du territoire pauvre resté chez l'ancien État ; si, en outre, les revenus du territoire riche détaché ont toujours été en excédent sur ses dépenses, et que cet excédent ait été employé pour les besoins du territoire pauvre, le territoire riche détaché pourrait refuser d'assumer sa part de l'ancienne dette. Plus encore, il pourrait exiger le remboursement de toutes les dépenses que l'ancien État aurait faites pour le territoire pauvre avec les excédents fournis par le territoire riche. Il en résulterait une absurdité flagrante : les créanciers qui ont prêté à l'ancien État et qui ont un droit de

1. *Loc. cit.*, vol. I, p. 208.

créance grevant tout son territoire, se trouveraient être créanciers du seul territoire pauvre et, plus pauvre serait ce territoire, plus il se trouverait grevé des prétentions du territoire riche détaché.

Alfred BILMANS, dans son article *The Russian State debts and the Baltic Republics*[1], consacré à mon livre sur la répartition des dettes publiques, écrit :

« Mr. Sack includes in his calculations the amount of revenues which Russia every year extracted from Courland and Livonia... Now, if we multiply these amount by the number of years since 1721, when Russia began to exploit this country, if we add losses of capital, war losses and evacuation losses, than, true enough, we get several billions of gold roubles (without reckoning interest) which represent the debt of Russia to Latvia. »

M. Bilmans reproduit ensuite plusieurs des tableaux statistiques de mon livre[2] et cherche à prouver, à l'aide de ces tableaux, que la Lettonie ayant toujours eu un excédent de revenus sur les dépenses, elle n'est par conséquent pas tenue à assumer une partie de la dette publique russe.

L'auteur ne s'aperçoit pas qu'en constatant avec moi ce fait, d'après mes données, il confirme précisément le contraire de ce qu'il veut prouver.

3. THÉORIE REPOSANT SUR UNE CONSIDÉRATION DE JUSTICE ENVERS L'ANCIEN ÉTAT AMOINDRI

N. POLITIS[3] : « ... d'un autre côté, il (l'État qui a contracté une dette) a compté, en contractant, qu'il aurait, pour rembourser sa dette, les ressources de ses différentes provinces, le produit de leurs richesses naturelles... ; si une province vient à lui être enlevée, ou à lui faire défaut, ce sera une perte de ressources sur lesquelles il a compté en partie pour rembourser sa dette, il n'est que juste alors... de lui rembourser la partie de la dette afférente à la province perdue. »

V. aussi plus haut les considérations de justice chez les partisans de la théorie négative, p. 14.

Il va de soi que la justice joue en général un grand rôle, mais, dans l'occurrence, elle ne prouve rien. En effet :

1. — Pourquoi faudrait-il, au point de vue juridique, que l'État annexant se comportât équitablement envers l'ancien État amoindri, le dédommageât de la perte d'une partie de son territoire en le déchargeant d'une partie de l'ancienne dette, alors que l'État annexant peut, en même temps, lui imposer une indemnité de guerre, etc.?

2. — Pourquoi cette justice se bornerait-elle à le décharger d'une part proportionnelle de la dette et ne tiendrait-elle pas à le dédommager de toute la valeur du territoire détaché, de toutes les propriétés de l'État se trouvant sur ce territoire et de toutes sortes de dépenses et de sacrifices que les territoires restés chez

1. *The Latvian Economist*, 1925, n° 1.
2. A. N. SACK, *loc. cit.*, p. 52-61.
3. *Loc. cit.*, p. 111.

l'ancien État avaient éventuellement supportés pour les territoires détachés durant tout le temps de leur vie commune?

3. — Pourquoi cette justice se traduirait-elle par la remise à la charge de l'acquéreur d'une partie de l'ancienne dette et non par un payement au comptant, etc., de la part de celui-ci à l'ancien État amoindri?

Aux termes du traité du 4 juin 1878[1], la GRANDE-BRETAGNE obtenait de la TURQUIE l'île de *Chypre* « to be occupied and administered by England » (art. 1); aux termes du traité du 1er juillet 1878[2], elle s'engageait « to pay to the Port whatever is the present excess of revenue over expenditure in the island... ». Le montant de la somme à payer fut fixé par la suite à 92,800 livres, destinées à compenser la Sublime Porte « for the actual loss of its revenue from the Island[3] ».

Traité *Guadalupe-Hidalgo*, 2 février 1848, ÉTATS-UNIS-MEXIQUE[4], art. XII : In consideration of the extension acquired by the boundaries of the United States, as defined in the fifth article of the present treaty, the government of the United States engages to pay to that of the Mexican republic the sum of 15 millions of dollars. »

Ce traité spécifie que les États-Unis payent au Mexique précisément en raison de l'extension des frontières territoriales des États-Unis aux dépens du Mexique. Dans les autres traités, les payements sont motivés par le transfert à l'annexant des domaines de l'État, etc. (v. Annexes).

La théorie de l'enrichissement sans cause, *nemo locupletari potest cum alterius iactura*[5], se rapproche de celle que nous venons d'exposer et soulève les mêmes objections.

§ 13

LA SUCCESSION DES DETTES D'ÉTAT ET LA QUESTION DES RAPPORTS JURIDIQUES ENTRE L'ANCIEN ÉTAT AMOINDRI ET LES ÉTATS SUCCESSEURS OU CESSIONNAIRES

Les deux théories ci-dessus exposées (§ 12, 2 et 3) reposent toutes deux sur des prémisses erronées, à savoir que la succession des dettes publiques est fondée *sur des rapports juridiques entre États* : l'ancien État, dont une partie du territoire a été détachée, et le nouvel État cessionnaire ou successeur. D'après cette doctrine, l'ancien État amoindri aurait envers l'État acquéreur du territoire détaché des prétentions relatives au transfert à sa charge d'une part de l'ancienne dette, en raison de la première (§ 12, 2) et (ou) de la deuxième (§ 12, 3) considération.

1. JÈZE[6] : « Au cas où l'annexion n'est pas totale, au cas de démembrement partiel... après l'annexion, comme avant, les porteurs de titres n'ont qu'un seul débiteur, à savoir : l'État qui a émis l'emprunt... Pour employer les termes juri-

1. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 272.
2. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 275.
3. *Third report of the Committee on national expenditure*, 1922 (Cmd. 1589), p. 8.
4. M. N. R. G., t. XI, p. 387 ; t. XIV, p. 7.
5. CAVAGLIERI, *l. c.*, chap. III, p. 109 et suiv., 134 et suiv.
6. *Partage*, p. 13.

diques, le droit de poursuite des créanciers reste ce qu'il était avant le démembrement ; seule la contribution de l'État successeur et de l'État démembré est touchée : c'est *un rapport juridique d'État à État* ».

M. HUBER établit le principe de la succession des dettes d'État sur ce que « die Staatsschuld ist eine publizistische Reallast... eine Reallast *von Staat zu Staat*, nicht von Gläubiger zu Staat... ». « Der Cedent hat eine Forderung an den Cessionar auf Uebernahme eines Teiles der Schulden[1]. »

Traités des Puissances avec la BELGIQUE du 15 novembre 1831[2] et du 19 avril 1839[3], annexe, art. 13, § 4 : « Moyennant la création de ladite somme de rentes annuelles de 8,4 mill. (resp. 5 mill.) de florins, la Belgique se trouvera déchargée *envers la Hollande* de toute obligation du chef du partage des dettes publiques du Royaume-Uni des Pays-Bas. »

Cette doctrine est fort contestable.

Avant tout, il faut constater que la question des rapports entre l'ancien État amoindri et les États cessionnaires ou successeurs ne peut être posée que dans le cas où l'ancien État continue d'exister ; en cas où il viendrait de disparaître, il faudrait donc chercher une autre base, à savoir les droits des créanciers afférents aux territoires grevés de dettes, base qui, nous l'avons montré plus haut (§§ 8, 9, 10), couvre tous les cas possibles de succession des dettes d'État.

Même dans les cas où la question des rapports juridiques entre les États peut être posée, il serait erroné de baser sur ceux-ci le principe de la succession des dettes publiques, et cela tant pour des considérations de principe que de fait.

a) *Considérations de principe.* — L'État souverain n'a, comme tel, envers un autre État ni créances, ni obligations *financières*, dans la mesure où celles-ci ne reposent pas sur des rapports contractuels entre ces États. Il est vrai que la latitude qu'a l'ancien État de demander à l'État cessionnaire ou successeur d'assumer une part de l'ancienne dette incombant à ce dernier ou de rembourser à l'ancien État la part respective des dépenses afférentes au service de l'ancienne dette peut trouver un appui dans le droit usuel international (v. p. 86) et dans le principe de l'équité. Mais cela ne suffit pas pour établir une règle de droit.

Quand même la justice dans ce règlement des comptes entre États aurait un caractère de règle du droit international, elle ne saurait être confondue avec le principe de la succession des dettes d'État, celui-ci étant basé sur les droits des *créanciers* afférents aux territoires grevés de la dette d'État.

b) *Considérations de fait.* — Quelle signification pratique aurait pour l'État en question un tel respect de la justice à son égard en

1. *Loc. cit.*, p. 88.
2. DE CLERCQ, t. IV, p. 146 ; M. N. R., t. XI, p. 390 et suiv.
3. DE CLERCQ, t. IV, p. 470 ; M. N. R., t. XVI, p. 788 et suiv.

matière de dettes publiques, du moment que l'État acquéreur peut, en même temps, « légalement » et sans contredire le droit international, lui imposer une contribution, s'emparer, en vertu du droit de guerre, de ses biens, etc.

Ainsi, si l'on prend pour base de notre problème les rapports entre États, la question des dettes perd toute signification réelle. En effet, l'indemnité de guerre d'un montant arbitraire imposée par le vainqueur peut tout à fait annuler, pour l'État ayant perdu une partie de son territoire, l'allègement qu'il reçoit, en théorie, du fait d'être déchargé d'une partie de son ancienne dette. D'autre part, l'absence dans le traité de paix de dispositions relatives à la répartition des dettes, ou la présence dans ce traité d'une clause laissant la totalité des dettes à la charge de l'ancien État amoindri, seraient, d'après cette théorie, légitimes et naturelles : elles ne seraient que le résultat d'un arrangement, aux termes duquel se trouveraient compensées les prétentions réciproques des deux parties, celle de l'État vainqueur exigeant de l'État vaincu une indemnité de guerre dont il fixe le montant à sa guise, et celle de l'État vaincu prétendant être déchargé par l'État vainqueur de la part de l'ancienne dette qui incombe au territoire annexé par ce dernier.

C'est en partant de cette théorie que WESTLAKE a abouti à une conclusion négative en ce qui concerne la succession des dettes générales dans le cas d'annexion partielle[1] : « As to the general debt of the state which loses the province, the maxim *vae victis* has usually prevented the acquiring state from assuming a part of it proportioned to the resources of the transferred territory, and this has been justified on the ground that at the end of a war the financial relations of the states concerned are settled in fixing the amount of the indemnity exacted by the conqueror ».

M. HUBER[2] : « Durch das Schweigen des Vertrages über diesen Punkt ist das Prinzip selbst nicht umgestossen, denn die Abfindingssumme müsste von der Kriegsentschädigung abgezogen werden ; da aber die Bemessung der Höhe derselben im Ermessen des Siegers liegt, so ist allerdings bei Cession kraft Eroberung der Cedent von der Gnade des Cessionars abhängig, selbst dann, wenn das Prinzip der Aufteilung in thesi gewahrt ist. »

C'est à ce point de vue, semble-t-il, que s'est placée, en 1871, la PRUSSE, lorsque le Traité de *Francfort* (10 mai 1871[3]) lui transféra l'Alsace et la Lorraine libres de toute dette publique française et, en outre, obligea la France à payer à la Prusse 5 milliards de francs d'indemnité de guerre.

Après les guerres balkaniques, à la conférence financière de 1913, M. VALORITIS, délégué hellénique, fit, au nom de tous les États balkaniques, la déclaration suivante : « ... les délégués se voient dans l'obligation de considérer la question de la dette publique ottomane et celle des compensations financières auxquelles ils ont droit comme connexes... ».

1. *Loc. cit.*, v. I, p. 62.
2. *Loc. cit.*, p. 85.
3. DE CLERCQ, t. X, p. 472 ; M. N. R. G., t. XIX, p. 688 et suiv.

Enfin, si la question de la succession des dettes publiques est une question de rapports entre États, il y aurait lieu d'inclure dans leurs comptes les prétentions réciproques les plus diverses de leurs territoires : prétentions au sujet des biens publics situés dans les limites de chacun d'entre eux ; au sujet de la distribution des revenus et des dépenses de l'État pendant leur vie commune et au sujet des services (passés ou futurs) que ces territoires se sont rendus ou auront à se rendre. Ainsi, les prétentions relatives à la succession des dettes seraient noyées, en fait, dans une foule d'autres prétentions et de contre-prétentions de toutes sortes.

Par le traité BRÉSIL PORTUGAL, *Rio-de-Janeiro*, 29 août 1825[1], le Brésil s'est engagé à payer au Portugal, sur diverses prétentions, 2 millions de l. st. (art. 1). « For the payment of this sum, H. I. M. takes on the treasury of Brazil the loan which Portugal contracted in London in the month of October 1823, paying the remainder to make up the amount of the said 2 m. l. in the space of a year after the ratification of the present treaty (art. 2). »

Il peut en résulter que le territoire pauvre se trouve grevé d'une dette plus grande que le territoire riche, et ceci au préjudice des créanciers.

A ce sujet, v. *infra*. Ici nous nous bornerons aux exemples suivants.

a). *Règlement des comptes antérieurs*

POLOGNE SOVIETS, traité préliminaire, Riga, 12 octobre 1920[2] :

Art. 10 : « Les deux parties s'engagent à insérer dans le traité de paix des stipulations relatives au règlement de leurs comptes et à leur liquidation, stipulations basées sur les principes suivants : ... 3. Dans le règlement des comptes et leur liquidation, on prendra en considération la participation active de la République polonaise à la vie économique de l'ancien Empire russe. »

Au terme du traité définitif conclu entre la POLOGNE et les SOVIETS le 18 mars 1921, non seulement la Pologne n'a pas assumé une partie des dettes de l'Empire russe ni payé pour les biens qui lui sont revenus, mais, au contraire, il fut stipulé[3] :

Art. 13 : « La Russie et l'Ukraine s'engagent à payer à la Pologne 30 millions de roubles or en monnaies ou en lingots *à titre de participation active des territoires de la République polonaise à la vie économique de l'ancien empire russe*, participation reconnue par les préliminaires de paix du 12 octobre 1920, dans un délai d'un an au plus tard à partir de la ratification du présent traité. »

IRLANDE. Dans la lettre de M. LLOYD GEORGE du 20 juillet 1921 au nom du DAIL ÉIREANN, parmi les « six vital conditions » la dernière était ainsi formulée : « Ireland to assume responsability for share in National debt and liability for war pensions. » Dans le traité GRANDE-BRETAGNE-IRLANDE du 6 déc. 1921[4], l'article 5 était formulé ainsi :

« The Irish free State shall assume liability for the service of the Public debt

1. M. N. R., t. VI, p. 799.
2. S. d. N., *Recueil*, t. IV, 1921, p. 38.
3. S. d. N., *Recueil*, t. V-VI, p. 51 et suiv. ; K. STRUPP, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, t. V, p. 231 et suiv.
4. S. d. N., *Recueil*, t. XXVI, 1924, p. 9 et suiv. ; v. aussi *The Economist*,

of the United Kingdom as existing at the date hereof, and towards the payment of war pensions as existing at that date, in such proportion as may be fair and equitable, *having regard to any just claims on the part of Ireland by way of set-off or counter-claim*, the amount of such sums being determined in default of agreement by the arbitration of one or more independent persons being citizens of the British Empire. »

De cette façon, le traité de 1921 prévoyait que lors de la fixation de la part de dette publique de la Grande-Bretagne, incombant à l'Irlande, il faudrait tenir compte des contre-réclamations de cette dernière.

Le gouvernement de Londres avait estimé la part de l'Irlande dans la dette britannique à 155 millions de livres sterling, ou à soixante annuités de 6 1/4 millions chacune.

L'Irlande n'avait pas officiellement établi ses « contre-réclamations » ; mais, d'après des calculs privés, sa part aux « imperial assets », et notamment aux réparations, aux dettes interalliées, etc., était estimée à une somme de 220 à 280 millions de livres.

Un nouveau traité du 3 déc. 1925[1] mit fin aux « such shots in the dark », pour parler comme la *Revue mensuelle de la Midland Bank*[2] :

Art. 2 : « The Irish Free State is hereby released from the obligation under article V of the said Articles of Agreement to assume the liability therein mentioned. »

b). — *Règlement des comptes en vue des services futurs*

BELGIQUE. — La conférence de *Londres* sur les affaires de Belgique avait élaboré (Protocole n° 12, 27 janv. 1831, Annexe A, II)[3] un projet des « Arrangements pour le partage des dettes et *avantages de commerce qui en seraient les conséquences* ».

Dans ce projet, il était prévu que la Belgique assumerait non seulement la totalité des dettes belges contractées avant la réunion de la Belgique à la Hollande en 1815 et une partie des dettes contractées par le royaume des Pays-Bas pendant la vie commune des deux pays (1815-1830), mais aussi une partie des dettes hollandaises contractées avant 1815, ce qui était irrégulier et injuste envers la Belgique, car elle n'avait pas été grevée de ces dernières dettes (v. *infra*). En compensation de cette irrégularité, le projet stipulait :

Art. 12 : « En considération de ce partage des dettes du royaume des Pays-Bas, les habitants de la Belgique jouiront de la navigation et du commerce aux colonies appartenant à la Hollande sur le même pied, avec les mêmes droits et les mêmes avantages que les habitants de la Hollande. »

Par la suite, ce projet fut abandonné (v. *infra*), mais, en compensation de ces avantages commerciaux, on proposa de mettre à la charge de la Belgique une part supplémentaire des dettes du royaume.

Dans le Protocole n° 48 de la conférence de *Londres* sur les affaires de Belgique du 6 oct. 1831, il a été établi entre autres choses[4] :

« Enfin et en égard aux avantages de navigation et de commerce dont la Hol-

---

10 décembre 1921, *The Irish Agreement*, p. 1019-1020 ; K. STRUPP, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, t. V, p. 276.

1. *The Times*, 4 décembre 1925.

2. Novembre-décembre 1925, p. 4.

3. DE CLERCQ, t. IV, p. 6 et suiv. ; v. aussi M. N. R., t. X, p. 172.

4. DE CLERCQ, t. IV, p. 140.

lande est tenue de faire jouir les Belges, et aux sacrifices de différents genres que la séparation a amenés pour elle, les plénipotentiaires ont pensé qu'il devrait être ajouté aux trois points indiqués ci-dessus une somme de 600,000 florins de rente, laquelle formera avec ces passifs un total de 8,400,000 florins des Pays-Bas (à assumer par la Belgique. A. S.). »

Le ministère des Affaires étrangères de Belgique, dans son rapport du 1er février 1839, formulait, entre autres, les considérations suivantes[1] :

« Les avantages commerciaux pour la navigation... ont été évalués, en 1831, à 600,000 florins par an ; ils formeraient un *tribut* perpétuel de 600,000 florins. Qu'on remarque que ce *tribut*, la Belgique serait dénuée de tout moyen de s'y soustraire, si la Hollande rendait illusoires les avantages commerciaux qui doivent en être le prix. »

La note de la Belgique du 14 avril 1839[2] attire l'attention « sur la confusion dans le chiffre de la dette et dans le transfert des rentes et capitaux des 600,000 florins dont il vient d'être fait mention pour prix d'avantages commerciaux. L'étendue de ces avantages n'est point explicitement stipulée dans le traité, mais, en tout cas, rien n'y indique qu'une portion quelconque de la dette ait pour cause ou destination le paiement de ce prix. Il serait donc logique et juste que cette somme fût l'objet d'un article spécial du traité... ».

La convention entre la Belgique et la Hollande du 5 nov. 1842[3] stipulait, entre autres choses, dans son article 63 :

« Le transfert des capitaux et les inscriptions de rentes à charge de la Belgique :

« 1° Pour prix des avantages de navigation et de commerce assurés à la Belgique par le traité du 19 avril 1839, une rente globale et inaliénable au profit du gouvernement néerlandais de 400,000 florins. »

« Cette somme est portée ici spécialement, afin de suppléer au silence du texte du traité et de mieux garantir les avantages commerciaux précités dus par la Hollande[4]. »

§ 14

III. Le principe de la succession des dettes d'État ne relève pas du droit international public, il est une règle de droit « sui generis » basée sur le droit financier et le droit public général

Le droit international public ne règle que les rapports de droit entre les États titulaires de droits suprêmes.

W. Schönborn : « Dem Völkerrecht unterliegen richtiger Meinung nach grundsätzlich nur jene Rechtsverhältnisse, in denen die Staaten in ihrer Eigenschaft, als Träger von Hoheitsrechten einander gegenübertreten[5]. » « Das Völkerrecht hat es mit den Staaten als Trägern von Hoheitsrechten, nicht mit den Staaten als Rechtssubjekten privatrechtlicher Verhältnisse zu tun ; es regelt nur Verhältnisse, in welche der Staat, kraft ursprünglicher oder eigener unkontrollierter Herrschermacht eintritt[6]. »

1. M. N. R., t. VII, p. 529-530.
2. M. N. R., t. VII, p. 557-558.
3. M. N. R. G., t. III, p. 613 et suiv.
4. E. Nicolaï, *Étude historique et critique sur la dette publique en Belgique*, Bruxelles, 1921, p. 65 et suiv.
5. *Loc. cit.*, p. 4.
6. *Ibid.*, p. 55.

LORD RUSSEL OF KILLOWEN[1] : « International law is the sum of the rules or usages which civilized States have agreed shall be binding upon them in their *dealings with one another.* »

Seuls les États sont sujets du droit international public.

L. OPPENHEIM[2] : « Subjects of the rights and duties arising from the law of Nations are States solely and exclusively. »

I. DE LOUTER[3] : « La notion du droit international implique évidemment que seuls, les États ou les Unions d'États peuvent y être admis comme sujets. »

Cependant, la succession des dettes d'État repose sur les droits des personnes privées — détenteurs des titres de la dette publique. Par conséquent, si l'on estimait que le principe de la succession des dettes publiques doit relever du droit international, c'est-à-dire du droit réglant les rapports entre États, il faudrait en conclure que juridiquement le principe de la succession des dettes publiques n'existe pas.

W. SCHÖNBORN[4] : « Es besteht keine *Völkerrechtsnorm*, auf Grund deren bei Zessionen der Zessionar allgemein in Privatverhältnisse des Zedenten einzutreten hätte oder speziell auch nur dem letzteren einen Teil seiner Schulden abzunehmen verpflichtet wäre. »

Il est vrai que le règlement des questions de la succession des dettes d'État — en tant qu'il ne s'agit ni d'annexion totale de l'État débiteur par un autre État, ni de simple changement de gouvernement dans le pays, mais d'une annexion ou séparation d'une partie de son territoire ou de son démembrement ou morcellement — exige pratiquement *un accord entre États.* Le règlement des prétentions des créanciers envers les nouveaux États et envers l'ancien État amoindri (s'il existe) et la fixation précise du montant de l'obligation de chacun de ces États, aussi bien que du mode d'acquittement de ces obligations, ne peuvent être, pratiquement, réalisés que par un accord des États entre eux.

Au cas où les successeurs et cessionnaires n'assument pas la part de l'ancienne dette qui leur incombe, l'ancien État amoindri, sous la pression des facteurs et des motifs divers, se voit parfois amené à prendre à sa charge le service total de l'ancienne dette. En pareil cas, l'ancien État amoindri aura envers les États successeurs et cessionnaires une juste prétention visant la reprise par ces derniers d'une partie de la dette et le remboursement,

---

1. Cité par LORD CHIEF JUSTICE ALVERSTONE, High Court of Justice, Kings bench division, *West Rand Central Gold Mining Cy v. the King*, 21, T. L. R., 1905, p. 562.

2. *Loc. cit.*, v. I, p. 19.

3. *Le droit international public positif*, t. I (publ. de la Dotation Carnegie), p. 160 ; v. aussi RIVIER, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 45 ; v. HOLTZENDORF, *Das europäische Völkerrecht*, 2 éd., Leipzig, 1873, p. 1 et suiv.

4. *Loc. cit.*, p. 56.

par eux, des dépenses effectuées pour leur compte par l'ancien État amoindri.

Il est vrai aussi qu'à force d'être appliqué dans l'immense majorité des traités internationaux des XIXe et XXe siècles [1], qui sanctionnèrent des transformations territoriales des États, le principe de la succession des dettes publiques est entré en quelque sorte dans le droit international usuel.

M. HUBER [2] : « Die Entstehung des Völkerrechts aus dem Vertrag oder der gegenseitigen Uebung erlaubt uns, zwingt uns sogar, das als das positive, dispositive Völkerrecht anzunehmen, was mit einer gewissen Beharrlichkeit in der Staatenpraxis sich zeigt. Einige Autoren, welche eine auf Verteilung der allgemeinen Schulden hinzielende Praxis konstatieren, betrachten sie doch nur als eine vertragsmässige Ausnahme vom gemeinen internationalen Recht. Wir halten eine solche Auffassung für unzulässig, da mit besserem Recht das Gegenteil behauptet werden kann. In dem Unterlassen zeigt sich der Wille der Staaten weniger als in ihrem Tun ».

W. SCHÖNBORN [3] : « Diese Praxis ist wesentlich durch zwei Gesichtspunkte bedingt : Durch das eigene Interesse des Folge-Staates, jede Gebietsveränderung unter tunlichst geringer Erschütterung der bestehenden Verhältnisse vorzunehmen ; und durch die Notwendigkeit auf die anderen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft Rücksicht zu nehmen... In der Tat haben diese Momente, die in der Natur der Sache liegen, für das Vorgehen der Staaten in Sukzessionsfällen ein solches Schwergewicht entwickelt, dass in manchen Beziehungen eine konstante Staatenpraxis als vorhanden anzusehen ist, die sich zum Teil augenscheinlich auf die Ueberzeugung von der Rechtsnotwendigkeit solchen Verhaltens stützt. Und soweit das tatsächlich der Fall ist, besteht wohl kein Bedenken, das Vorliegen *gewohnheitsrechtlicher* (oder vielleicht besser-ungeschriebener) *Normen des Völkerrechts* anzunehmen ».

Tout cela, cependant, ne concerne pas la nature juridique de la succession des dettes publiques, celle-ci reposant non sur des rapports juridiques *entre États*, mais sur les droits des créanciers envers le gouvernement (ou les gouvernements) des territoires

1. L'application de principe de la succession des dettes publiques remonte à une époque encore plus lointaine : R. FOULKE, *loc. cit.*, vol. I, p. 328, renvoie au traité de MUNSTER (1648) aux termes duquel la Haute et la Basse-Alsace et d'autres territoires comprenant les deux tiers de la province grevée d'une certaine dette furent cédés à la France et celle-ci s'engagea à payer les deux tiers de la dette afférente à ces territoires. Lors de l'annexion de la Silésie autrichienne, aux termes du traité AUTRICHE-PRUSSE du 28 juillet 1742, Frédéric II s'engagea à assumer la dette silésienne. V., d'ailleurs, Sir E. M. SATOW, *The silesian loan and Frederick the Great*, Oxford, 1915 ; André MALLARMÉ, *Étude sur la condition juridique des chemins de fer privés sud-africains depuis l'annexion du Transvaal*, R. G. D. I. P., t. X, p. 301, cite le traité de 1343 par lequel Philippe de Valois agrandit le domaine royal en achetant le Dauphiné : l'acquéreur s'engagea à payer toutes les dettes du Dauphiné, « ainsi que le père est tenu pour le fils ».

Pour l'analyse de la pratique internationale dans la succession des dettes publiques, v. A. N. SACK, *Répartition des dettes publiques* (en russe), Berlin, 1928, chap. II, p. 19-51.

2. *Loc. cit.*, p. 86-92.

3. *Loc. cit.*, p. 11-12 ; v. aussi p. 106 et suiv., 118 et suiv.

grevés et sur l'obligation de ce gouvernement (ou de ces gouvernements) envers les créanciers d'assumer les dettes qui grèvent ces territoires.

Les intérêts des États tenus à participer à l'ancienne dette peuvent non seulement ne pas concorder avec les intérêts légitimes des créanciers, mais, éventuellement, leur être opposés.

En effet, nous avons déjà montré plus haut (§§ 12, 13) que, par suite d'un règlement des prétentions de toutes sortes entre États, il peut arriver que les territoires les plus pauvres soient obligés de supporter les obligations les plus lourdes. L'État successeur, avec de bonnes finances, sera éventuellement intéressé à ne pas assumer une part de l'ancienne dette, mais à la déduire du compte de ses créances sur l'ancien État amoindri, qu'il n'espère pas réaliser autrement. Il en résultera que c'est à ce dernier État, dont les finances sont mauvaises, qu'incombera la charge totale de l'ancienne dette, d'où, pour les créanciers, un dommage injustifié.

Tout ce qui a été dit plus haut ne permet pourtant pas de considérer le principe de la succession des dettes publiques comme une règle de droit *privé*. Ce principe relève, au contraire, du droit *public*. Les dettes d'État sont des obligations dont la teneur relève du droit *privé;* mais l'organe financier de l'État — le trésor — est une institution de droit *public*, fonctionnant d'après les règles du droit *public*, notamment du droit *financier* et du droit *administratif*[1]. Le fait que le territoire d'un État est grevé de dettes de cet État constitue également une propriété *sui generis* de ces dettes, relevant du droit *public*, et notamment du droit *financier* (voir plus haut, § 8). Les règles du droit en vertu desquelles le gouvernement est tenu à reconnaître et à protéger les droits acquis des particuliers sont des règles du droit *public général*. La transformation politique ou territoriale d'un État est aussi un fait de droit *public*, soit *constitutionnel*, soit *international*. Le transfert de l'ancienne dette publique (en totalité ou en partie), à la charge du nouveau gouvernement qui s'est établi sur tout ou partie du territoire de l'État débiteur, ne peut s'effectuer que sur des bases particulières, déterminées par la nature juridique (de droit *public*) tant de l'État débiteur que de la transformation qu'il a subie.

Le principe de la succession des dettes publiques est donc un principe, non de droit *international public* réglant les rapports entre États, mais de droit *financier* et de droit *public général*.

F. v. Liszt[2] : « La continuité des droits doit être reconnue à l'égard des dettes d'État. *Cette question dépasse, cependant, les cadres du droit international et, précisément, dans les domaines les plus importants auxquels elle s'applique.* »

---

1. V., sur les questions de la nature du droit financier et du droit administratif, A. N. Sack, *La notion du droit financier et les méthodes de la science des finances*, Jaroslavl, 1913 (en russe).

2. *Loc. cit.*, l. II, partie II, § 23, III.

A. RIVIER[1] : « Cette matière est plutôt du ressort du droit public général que de celui du droit des gens. »

E. NYS[2] constate au sujet des cas où « le droit de domination de l'État acquéreur est en présence des droits d'une personne qui, jusqu'au moment de la cession, était soumise à la domination de l'État cédant ou qui était entrée en relations juridiques avec lui » : — « Nous ne nous trouvons plus dans le domaine du droit international ; nous ne nous trouvons pas non plus dans le domaine exclusif du droit privé. »

M. J. DECOUDU analyse dans son livre[3] « les principes de *droit financier international* » qui doivent régir les questions de la répartition des dettes publiques.

La succession des dettes publiques est *une institution de droit « sui generis »*. Bien que relevant du droit financier et du droit public interne, elle ne repose pourtant pas sur le droit écrit, sur les lois en vigueur dans tel ou tel État. Ce n'est qu'en prévision d'éventuelles transformations *politiques* que certaines constitutions ont stipulé que la « dette publique se trouve sous la protection particulière du peuple », etc. (voir *supra*, p. 50). Quant aux éventualités des transformations *territoriales*, leur effet sur la dette publique n'est jamais envisagé, que nous sachions, par les lois. D'ailleurs, des lois à ce sujet eussent-elles existé, elles ne sauraient être en elles mêmes obligatoires pour le nouveau gouvernement, libre de promulguer toutes sortes de nouvelles lois, en abrogation des anciennes. La succession des dettes publiques, de par sa nature même, n'est pas et ne peut pas être fondée sur le droit écrit de tel ou tel État particulier. En ce sens, la succession des dettes publiques semble être une institution de droit *supra-étatique* (*überstaatliches Recht*) qu'il appartient à l'avenir de formuler et d'établir d'une façon définitive.

Il semble permis — dans certains cas — de recourir pour l'analyse du principe de la succession des dettes d'État à des analogies avec certaines règles du droit privé (droit de succession, transfert et fusion d'entreprises etc.) ; mais, d'après ce qui vient d'être dit, il est évidemment impossible d'appliquer directement à la succession des dettes d'État les principes de droit privé[4].

Notre analyse a pour objet les dettes d'État *publiques* (c'est-à-dire les emprunts par obligations) et, en général, toute espèce de dettes de l'État, contractées vis-à-vis des particuliers et basées

---

1. *Loc. cit.*, t. I, p. 70 ; v. aussi p. 97 ; même opinion Scipione GEMMA, *Les gouvernements de fait* (Académie de droit international, Recueil des cours, t. III), 1924, p. 298. CAVAGLIERI, *l. c.*, p. 110-112, reconnaît également que la succession des dettes ne ressortit pas du droit international.

2. *Le droit international*, t. II, p. 34.

3. *Le partage des dettes publiques autrichiennes et hongroises, 1918-1926*, Paris, 1926, p. 21 ; v. aussi p. 149.

4. G. GIDEL, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904, p. 12. V. aussi PRADIER-FODÉRÉ, t. I, § 158 ; BLUNTSCHLI, § 54, note, § 55, note ; NYS, *l. c.*, t. I, p. 434-5.

sur le droit privé. Les autres obligations de l'État de tout genre n'entrent pas dans le cadre de la question qui nous intéresse.

Les obligations d'un État *vis-à-vis d'un autre État* peuvent être :

1. — *financières* (tributs, indemnités de guerre, dettes provenant des prêts de guerre, des prêts politiques etc.) ;

2. — *économiques* (traités de commerce, conventions économiques) ;

3. — *politiques : a)* relevant de la politique *extérieure* (unions, alliances de guerre et alliances politiques, ententes, etc., sur des questions de politique extérieure) ; *b)* relevant de la politique *intérieure* (alliances et ententes politiques pour le maintien de la dynastie, du régime, etc.).

Ces obligations ont souvent un caractère conventionnel; leur maintien dépend :

a) parfois du maintien de la personne *politique* des contractants au point de vue de la situation intérieure (dynastie, régime, etc.) ou extérieure (situation internationale, puissance militaire effective, etc.[1]).

L'assertion de M. HUBER[2] que la « Kriegsentschädigung... eine Schuld ist, die der Cessionar nicht mitträgt » est difficilement admissible sous cette forme générale. En outre, il convient d'avoir en vue que, dans le cas de changement de personne politique de l'État qui a à recevoir une indemnité de guerre, il se pose aussi la question de savoir si cette créance se maintient pour l'État transformé.

S. KIATIBIAN[3] : « Les conventions internationales, politiques ou non politiques, ayant été conclues en vue de la personne des contractants s'éteignent par la mort de l'un d'eux. »

b) parfois, du maintien du *territoire* de l'État dans son intégrité (traités de commerce avec tarifs douaniers, etc., établis en vue d'un système territorial concret de l'économie nationale), etc., etc.

Ces obligations contractées d'État à État (à l'exception des cas où il s'agit d'obligations purement financières, commerciales ou similaires découlant de contrats de droit privé passés entre les trésors[4])

---

1. On distingue en droit international les traités *personnels* et les traités *réels* : GROTIUS, l. II, chap. XVI, § XVI ; VATTEL, l. II, chap. XII, § 183 ; G. F. MARTENS, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1864, l. II, chap. I, § 60 ; PRADIER-FODÉRÉ, *l. c.*, t. I, n° 151 ; TRAVERS TWISS, *The law of nations considered as independent political communities, On the rights and duties of nations in time of peace*, Oxford, 1884, p. 21 ; GEMMA, *l. c.*, p. 343 et suiv. La question est loin de se borner à cette division. L. OPPENHEIM, *l. c.*, 3e éd., vol. I, p. 146 : « No succession takes place with regard to rights and duties of the extinct State arising either from the character of the latter as an international person or from its purely political treaties. » Ceci, non plus, ne suffit pas et manque d'ailleurs de clarté.

2. *Loc. cit.*, p. 108.

3. *Conséquences juridiques des transformations territoriales des États sur les traités*, Paris, 1892, p. 22.

4. V., par exemple, Sir John Fischer WILLIAMS, *International law and international financial obligations arising from contract*, Leyde, 1924. H. TRIEPEL, *Les rapports entre le droit interne et le droit international* (Académie de droit international, Recueil des cours, t. I), 1923, p. 101 : « Il se peut d'abord que le gouvernement d'un État entre en relations juridiques avec le fisc d'un État étranger... ; dans ce cas, il s'agit de relations d'États régis dès le principe par le droit privé ; » dans les autres cas (p. 102), « il s'agit d'obligations conventionnelles

ne doivent pas être confondues avec les obligations de droit privé de l'État. Ce sont des obligations de droit public international, contractées entre États comme tels, et qui n'entrent pas dans le cadre de la question qui nous intéresse.

CARATHEODORY Pacha, à la séance du Congrès de Berlin du 20 juin 1878 (Protocole n° 7), a proposé : « Indépendamment du tribut, la principauté de Bulgarie supporte une part des dettes de l'Empire proportionnelle à ses revenus », et il a expliqué : « *La participation de la principauté de Bulgarie à la dette publique de l'empire ne saurait se confondre avec le tribut que la principauté doit payer. Les deux choses sont distinctes.* La participation à la dette est simplement la conséquence de la reconnaissance ou plutôt de la simple admission d'un droit de créancier. Le tribut, par contre, concerne la cour suzeraine[1]... »

Lors du Congrès de Berlin, les porteurs intérieurs de fonds ottomans avaient présenté un mémorandum dans lequel il était dit entre autres choses[2] :

« ... Avant toutes choses, le nouvel État devra assumer vis-à-vis des créanciers de l'Empire une obligation directe pour la part mise à sa charge dans la dette commune. Ce n'est qu'après qu'il aura été astreint à cette obligation première qu'il pourra débattre la quotité du tribut qu'il devra payer comme signe de sa vassalité et pour le rachat de sa sujétion directe. »

C'est pourquoi nous n'avons que faire ici de la théorie de la « succession universelle » qui, par elle-même, est fort contestable.

Cette théorie est formulée d'une façon catégorique par F. DE MARTENS[3] : « Les conséquences juridiques de l'absorption d'un État par un autre État rappellent les relations qui naissent entre particuliers à l'occasion de l'ouverture d'une succession. L'État qui s'est annexé le territoire d'un autre pays prend la place du défunt et lui *succède complètement* comme personne juridique. Il hérite de ses droits et de ses obligations. »

§ 15

IV. LA NATURE ET LES EFFETS JURIDIQUES DE LA RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE

Lorsque la dette d'un État démembré est transférée à la charge de *plusieurs* gouvernements, on recourt, en règle générale, à sa *répartition* (voir *supra*, p. 5).

Avant le démembrement, chaque partie du territoire de l'État débiteur assumait, pour ainsi dire, la responsabilité solidaire de la dette. Les ressources de toutes les parties du territoire de l'État

---

ou quasi conventionnelles, qui n'appartiennent pas au droit civil, mais au droit international public ».

1. DE CLERCQ, t. XII, p. 217.

2. DU VELAY, *loc. cit.*, p. 374-375.

3. *Droit international public*, t. I, p. 368-369. H. GROTIUS : « Heredis personam quoad dominii tam publici quam privati continuationem pro eadem censeri cum defuncti persona, certi est juris. » « Qui bonorum omnium ita ut regni heredes sunt, quin promissis et contractibus teneantur, dubitandum non est » (*De jure belli ac pacis*, l. II, c. IX, § XII, et c. IV, § X).

CONSEIL D'ÉTAT, 28 avril 1876 : « Le gouvernement en faveur de qui a lieu la cession... est à l'égard du gouvernement cédant un véritable héritier, un successeur à la personne. »

débiteur étaient réunies. Il n'y avait pas à tenir compte si telle ou telle partie du territoire, dans un intervalle de temps donné, avait des excédents de recettes sur les dépenses ou, au contraire, était en déficit ; le gouvernement était tenu à assurer le service de la dette pour peu qu'il eût, en fait, des ressources disponibles, de quelque partie de son territoire qu'elles provinssent.

Après le démembrement du territoire de l'État débiteur, les ressources, jusqu'alors réunies, des diverses parties du territoire autrefois uni se divisent avec les territoires mêmes.

La responsabilité solidaire (dans le sens énoncé plus haut) des diverses parties du territoire démembré envers les créanciers ne répond pas à la nature de l'État souverain. Si l'on maintenait cette responsabilité solidaire et que les ressources des diverses parties du territoire naguère uni, mais désormais divisé, demeurassent unies afin d'assurer le service de l'ancienne dette, les États successeurs et cessionnaires de l'ancien État amoindri se verraient pris dans un réseau de comptes et de prétentions réciproques ; ceci, en principe, serait contraire à la nature souveraine de l'État et entraînerait, en fait, toutes sortes de difficultés pour le fonctionnement régulier du service de l'ancienne dette.

G. Jèze[1] : « Pour couper court à toutes difficultés, il paraît sage de ne point stipuler vis-à-vis des créanciers de solidarité ou de garantie entre l'État démembré et l'État annexant ou les États successeurs. Cette solidarité, cette garantie seraient une source de conflits internationaux et de prétextes à intervention. »

Les États souverains ne sont pas tenus à se soumettre à la responsabilité solidaire envers les créanciers de l'ancienne dette. Ils ont le droit de transformer la responsabilité solidaire des diverses parties du territoire autrefois uni en responsabilité de chaque partie de ce territoire, responsabilité limitée à une part de l'ancienne dette en proportion de la force contributive du territoire respectif.

La répartition met donc fin à la responsabilité solidaire des divers territoires, en fixant, notamment, la portion déterminée de l'ancienne dette dont chaque territoire sera seul responsable envers les créanciers, ainsi que les modalités de ce transfert de responsabilité.

Convention Prusse-Russie du 22 mai 1819, art. IX[2] : « Ces prétentions seront acquittées par chaque gouvernement, *sans la concurrence de l'autre*, et elles sont dès aujourd'hui déclarées (en ce qui regarde les deux parties contractantes) *charge exclusive de la portion territoriale*, qui a été détachée du ci-devant duché de Varsovie, pour faire partie soit des États de S. M. le roi de Prusse, soit du royaume actuel de Pologne. »

Il est évident que la répartition doit être effectuée en propor-

1. *Partage*, p. 15.
2. M. N. R., t. IV, p. 637.

tion de la force contributive de chaque territoire grevé de dettes (voir *infra*).

Le droit à la répartition de la dette (naguère commune à tous les territoires grevés) appartient aux États successeurs et cessionnaires et à l'ancien État amoindri, *indépendamment du consentement des créanciers*[1]. Il découle de la nature souveraine de l'État.

Ce droit appartient d'autre part à chacun des États, *sans qu'il y ait à considérer si les autres États intéressés désirent ou non effectuer cette répartition.* Si un État veut délimiter sa part dans l'ancienne dette commune, assumer la partie de la dette qui lui incombe et, par conséquent, ne plus être grevé de toute l'ancienne dette en commun avec les autres États, et que, pour une raison ou pour une autre, il ne puisse y parvenir d'accord avec ces derniers, il a le droit de régler sa propre situation indépendamment d'eux, en assumant, de son chef, par tel ou tel procédé régulier et juste, par exemple, avec la sanction de quelque tribunal international, une partie de l'ancienne dette et en cessant ainsi d'y participer solidairement avec les autres États.

Il va de soi qu'il est, en fait, extrêmement difficile de réaliser d'une façon régulière une telle séparation unilatérale. Cependant, la pratique connaît des faits de ce genre.

Le royaume d'Italie a annexé en 1859 les Romagnes et en 1860 les Marches, l'Ombrie et le Bénévent, qui, auparavant, faisaient partie de l'État de l'Église. La répartition des dettes de ce dernier entre les territoires restés chez lui et ceux qui en avaient été détachés, ne fut effectuée que par la convention France-Italie du 7 décembre 1866 relative à la dette pontificale[2]. Toutefois, immédiatement après l'annexion des territoires en question, l'Italie commença à payer aux titulaires de la rente de la dette pontificale perpétuelle dans lesdites provinces une somme annuelle de 1,468,617 fr. 42 (Protocole explicatif, art. 2) (v. aussi *infra*).

En 1830, la Colombie s'est divisée en trois États : le Vénézuéla, la Nouvelle-Grenade et l'Équateur. Dès le 8 décembre 1832, la Nouvelle-Grenade et l'Équateur concluaient à *Pasto* un traité[3] aux termes duquel (art. 7) : « It has been agreed and is hereby agreed, in the most solemn manner, and under the regulations of the laws of both States, that New Granada and Equator shall pay such share of the debts, domestic and foreign, as may proportionably belong to them as integral parts which they formed of the Republic of Colombia, which Republic recognized the said debts in solidum. » Le 23 décembre 1834[4], le Véné-

1. Au contraire, dans le droit privé, autant qu'il s'agit des dettes hypothécaires, « l'hypothèque est, de sa nature, indivisible et subsiste en entier sur tous les immeubles affectés, sur *chacun* et sur chaque portion de ces immeubles » (Code civil, art. 2114, al. 2). « L'hypothèque ne peut être ni détruite ni morcelée par la mutation de propriété ou par la division des biens » (Code civil, Exposé, Dalloz, Répertoire, t. XXXVII, v° *Privilèges et hypothèques*, p. 201 et suiv.).

2. M. N. R. G., t. XVIII, p. 27.

3. M. N. R., t. XIII, p. 59.

4. J. B. Moore, *Digest of Intern. Arbitrations*, vol. III, p. 3655 et suiv.

zuéla et la Nouvelle-Grenade conclurent à *Bogota* un traité aux termes duquel la dette de la Colombie devait être répartie entre les trois successeurs dans la proportion suivante : Grenade, 50 % ; Vénézuéla, 28 1/2 % ; Équateur, 21 1/2 %. L'Équateur n'adhéra à ce traité qu'en 1837, ce qui fut sanctionné en 1838.

Après la désagrégation de la première fédération de l'AMÉRIQUE CENTRALE (1842), les États de Costa-Rica et de Salvador assumèrent, aussitôt après avoir quitté la fédération, la part qui leur incombait des dettes contractées par cette dernière ; les autres États successeurs (Guatemala, Honduras, Nicaragua) ont longtemps tardé à assumer leurs parts et ce n'est qu'après un délai considérable qu'ils en sont venus à conclure un accord avec les créanciers [1].

§ 16

LES CAS OÙ LA RÉPARTITION DE LA DETTE N'A PAS LIEU ET LES EFFETS JURIDIQUES QUI EN DÉCOULENT

Les États successeurs et cessionnaires et l'ancien État amoindri peuvent, s'ils le désirent, renoncer à la répartition de la dette.

H. GROTIUS [2] : « ... Quod cum fit, plura pro uno existunt summa imperia, cum suo iure in partes singulas. Si quid autem commune fuerit, id aut communiter est administrandum, aut pro ratis portionibus dividendum. »

1. — Ils peuvent laisser l'ancienne dette sans la répartir et se borner à établir :

1) Que tel ou tel gouvernement payera dans certaines proportions tels ou tels créanciers, c'est-à-dire que tel ou tel gouvernement sera caissier pour telles ou telles dépenses qu'implique le service de l'ancienne dette ;

2) le mode suivant lequel les gouvernements répartiront entre eux la charge des dépenses afférentes à l'ancienne dette et régleront leurs comptes entre eux.

A ce sujet on peut citer, à titre d'illustration de la *technique* de tels procédés, des exemples où des États se sont solidairement portés garants des emprunts d'autres États.

Convention FRANCE, GRANDE-BRETAGNE, TURQUIE, *Londres*, le 27 juin 1855 [3], art. 1 : « S. M. l'Empereur des Français s'engage... à *garantir, conjointement et solidairement* avec S. M. britannique... l'intérêt d'un emprunt de 5 millions de livres à contracter par S. M. I. le sultan. »

Déclaration échangée à Londres le 27 juillet 1855 :

« ... Il est convenu entre les gouvernements de France et de la Grande-Bretagne que, dans le cas où le gouvernement turc manquerait, en tout ou en partie, de remettre le montant de la demi-année d'intérêts, *le gouvernement anglais avancera la somme* qui pourra être nécessaire pour mettre la banque d'Angleterre à même de payer ledit intérêt à l'époque fixée ; que le gouvernement an-

---

1. Dana G. MUNRO, *The five republics of Central America*, New-York, 1918 (Carn. End.), p. 168, 288-291. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *Report*, 1924, p. 137 et suiv.

2. *De jure belli ac pacis*, l. II, c. IX, § X.

3. DE CLERCQ, t. XIV, p. 488 ; M. N. R. G., t. XV, p. 624.

glais alors transmettra au gouvernement français un compte de la somme ainsi avancée et que, de son côté, *le gouvernement français remettra sur-le-champ au gouvernement anglais la moitié d'un compte semblable.*

« Il est bien entendu que toute somme ainsi avancée par les gouvernements français et anglais leur sera proportionnellement remboursée sur les fonds quelconques que pourra remettre le gouvernement turc au gouvernement anglais »

Convention ALLEMAGNE, AUTRICHE, FRANCE, GRANDE-BRETAGNE, ITALIE, RUSSIE, TURQUIE, *Londres*, 18 mars 1885[1] :

Art. 1 : « Le gouvernement égyptien... sous la garantie résultant de la présente convention, émettra... la quantité des titres nécessaires pour produire une somme effective maxima de 9 millions de livres... »

Art. 7 : « Les gouvernements de France, d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de Grande-Bretagne, d'Italie et de Russie s'engagent à *garantir conjointement et solidairement*... le service régulier de l'annuité de 315,000 livres... »

Annexe, déclaration du gouvernement de RUSSIE :

« Si, par la suite, la garantie stipulée à l'article 7 de la présente convention devenait effective, il est bien entendu que, *dans les comptes à faire entre les puissances garantes, la part incombant à la Russie ne pourra, en aucun cas, dépasser la sixième partie de l'intérêt garanti.* »

En pareil cas, les diverses parties du territoire grevé de dettes se trouvent solidairement responsables envers les créanciers, la dette n'ayant pas été répartie. Seuls sont fixés les rapports entre États, qui ne concernent pas les créanciers : ceux-ci ont le droit de s'adresser à tous les trésors des divers territoires pour tout le montant de la dette. Envers les créanciers, tous les trésors sont solidairement responsables.

J. KENT[2] : « If a State should be divided in respect to territory, its rights and obligations are not impaired ; and if they have not been apportioned by special agreement, those rights are to be enjoyed, and those obligations fulfilled, by all the parts, in common. »

Dans certains cas on a appliqué ce système de responsabilité solidaire :

PRUSSE-SAXE, *Vienne*, 18 mai 1815[3] :

Art. 10 : « S. M. le roi de Prusse et S. M. le roi de Saxe, en reconnaissant la nécessité de remplir exactement les obligations contractées pour les besoins et le service du royaume de Saxe par la commission dite *Central-Steuer-Commission*, sont convenus que celles-ci seront *garanties mutuellement et acquittées par les deux gouvernements*... Chacun des deux gouvernements s'engage à fournir les moyens de cet acquittement, ils se réservent néanmoins réciproquement d'effectuer ces payements, soit par les arrérages de l'impôt et les coupes de bois extraordinaires sur lesquels ils avaient été assignés, soit par d'autres mesures offrant une sûreté égale, de manière que, pour les époques de payement, les obligations pour lesquelles l'impôt et les coupes de bois ont été ordonnés soient exactement remplies. En autant, toutefois, que le produit de cet impôt et des coupes ne suffiraient pas pour acquitter les engagements contractés, il est convenu que leur produit dans la partie prussienne soit employé d'abord au

1. DE CLERCQ, t. VI, p. 556 ; M. N. R. G., 2e sér., t. XI, p. 94 et suiv.

2. *Commentary on International Law*, 2e éd., par J. T. ABDY, Cambridge et Londres, 1878, t. I, p. 25.

3. DE CLERCQ, t. II, p. 521-522 ; M. N. R., t. II, p. 279.

payements dont la banque et la société maritime prussienne se sont chargées ; si, pour les remplir, il fallait encore que la partie saxonne contribuât, et que, contre toute attente, le produit de l'impôt et des coupes dans la partie saxonne ne suffît pas pour fournir à ces deux établissements le supplément nécessaire dans les termes échus, on accorde de la part de la Prusse un délai jusqu'à la foire de Leipzig de Saint-Michel de cette année. Pour ce qui regarde les autres payements auxquels le produit de l'impôt et des coupes de bois doit être employé, S. M. prussienne et S. M. saxonne se réservent, dans le cas de l'insuffisance de ce produit, de s'arranger, soit en s'entendant amiablement avec les créanciers, soit d'une autre manière sur une prolongation des termes et sur des facilités quant au mode de payement. »

En 1867, la HONGRIE s'est disjointe de l'Empire autrichien pour former un royaume distinct en union réelle avec l'AUTRICHE. Conformément à l' « *Uebereinkommen in Betreff der Beitragsleistung der Länder der ungarischen Krone zu den Lasten der allgemeinen Staatsschuld* » du 24 décembre 1867[1], la dette flottante en « *Staatsnoten* » et « *Münzscheine* » de 312 millions de florins ne fut pas répartie, mais placée « *sous la garantie solidaire des deux parties du Reich* ».

Cette dette commune de la monarchie austro-hongroise, de même que les autres obligations communes[2], devait être partagée entre l'Autriche et la Hongrie dans la proportion de 70 à 30 (les bons de salines, d'un montant de 100 millions, n'étant pas mentionnés dans le « Compromis », restèrent à la charge de l'Autriche seule).

D'après la loi du 2 août 1892[3], art. XIX : « Die Kosten der Einlösung dieser eine *gemeinsame* schwebende Schuld bildenden Staatsnoten werden nur bis zum Betrage von 312 Mill. G. ö. W. gemeinsam, und zwar von den im Reichsrate vertretenen Konigreiche und Ländern mit 70 °/₀, von den Ländern der Ungarischen Krone mit 30 °/₀ getragen werden[4]. »

D'après la loi du 9 juillet 1894[5], on retira de la circulation pour 200 millions de florins de billets d'État. Ce numéraire fut acheté par la banque, dans la proportion de 70 °/₀ pour le compte de l'Autriche et de 30 °/₀ pour le compte de la Hongrie.

D'après la *Verordnung* du 21 septembre 1898[6], on a envisagé le rachat du restant des billets de 112 millions de florins « auf gemeinsame Kosten », à raison de 70 °/₀ pour l'Autriche et 30 °/₀ pour la Hongrie (art. I, III et IX).

La non-répartition de l'ancienne dette et le maintien de la responsabilité solidaire des États débiteurs ne constituent ni un droit pour les créanciers, ni une obligation envers ces derniers de la part des États en question. Ceux-ci sont libres, quand bon leur semble, de faire cesser la responsabilité solidaire et d'effectuer la répartition.

---

1. A. ZEUZEANU, *loc. cit.*, p. XI.
2. En tout — 412 m. de florins, v. A. WAGNER, *Science des finances, Crédit public* (trad. fr.), p. 150.
3. *Denkschrift über das Papiergeldwesen der Oesterreichisch-Ungarischen Monarchie*, Vienne, 1892, p. 39.
4. R. G. Bl., 1892, n° 127 ; F. STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Sukcessionsstaaten Oesterreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. 11.
5. A. ZEUZEANU, *ibid.*, p. XI.
6. R. G. Bl., 1899, n° 176 ; STEINER, *loc. cit.*, p. 24-25 et 28.

C'est à tort que K. S. ZACHARIAE affirme[1] : « Wenn ein Staat, welcher ein Darlehn aufgenommen hatte, in mehrere zerfällt oder in mehrere gespalten wird, so sind die Staatsgläubiger von Rechtswegen befugt, einen jeden dieser Staaten in solidum zu belangen. (Die Rechtsregel : *Nomina hereditaria ipso jure inter heredes divisa sunt* beruht nicht auf einem civilrechtlichen Grunde. Sie ist nur *utilitatis causa* — nur um Processe abzuschneiden, — eingeführt worden.) Nur zu oft ist das zum Nachteil der Staatsgläubiger übersehen worden (Könnte und sollte man nicht in Fällen dieser Art eine gemeinschaftliche Schuldentilgungskasse stiften?). »

Une telle responsabilité solidaire est contraire à la nature de l'État souverain et ne peut être présumée, sauf accord exprès à ce sujet, entre les États intéressés.

2. — Supposons que les États débiteurs ne répartissent pas entre eux la dette qui grève leurs territoires, qu'ils ne règlent pas entre eux les diverses questions qu'implique son service et que les payements afférents à cette dette ne soient pas effectués par tous les États débiteurs, ou n'en soient effectués qu'en partie, ou même qu'ils ne le soient pas du tout.

On ne saurait considérer qu'il subsiste dans ce cas une responsabilité solidaire des États qui n'ont pas profité de leur droit à la répartition de la dette pour assumer leur part de dette. Car chaque État pourra — quand cela lui plaira par la suite — assumer d'une façon régulière sa part de la dette commune et ainsi régler définitivement les obligations que cette dette lui impose.

H. WHEATON[2] : « In the event of a State being divided into two or more independent sovereignties, the obligations which had accrued to the whole before the division are *ratably* binding on the different parts. »

R. PHILLIMORE[3] : « If a nation be divided into various distinct societies, the obligations which had accrued to the whole, before the division, are unless they have been the subject of a special agreement, *ratably* binding upon the different parts. »

Toutefois, la non-répartition de la dette entraîne à sa suite certaines conséquences juridiques qui tiennent à ce que, après le démembrement du territoire de l'État débiteur, les conditions dans lesquelles prendrait fin la responsabilité solidaire des divers territoires pour l'ancienne dette n'ont pas été fixées. Ces conséquences juridiques sont les suivantes :

1. — Si, après le démembrement, mais avant la répartition, la force contributive relative de chaque territoire a changé, les quote-parts de chaque territoire doivent être fixées en proportion de leur force contributive relative au moment de la répartition et non au moment du démembrement (voir *infra*).

---

1. *Vierzig Bücher vom Staate*, t. V, « Von der Nachfolge in das Vermögen eines Volkes », Heidelberg, 1841, p. 75.
2. *International Law*, 3e éd. angl., Londres, 1889, p. 52.
3. *Commentaries upon International Law*, 2e éd., 1879, vol. I, § CXXXVII.

2. — Si après le démembrement, mais avant la répartition, un
s territoires a payé aux créanciers, sur les divers titres de l'an-
ıne dette, plus qu'il ne lui en incombait, ce surplus de paye-
ıt doit être considéré comme servi pour le compte des autres
ritoires grevés d'anciennes dettes et ne peut être déduit de la
rt de la dette non encore amortie incombant à ce territoire. Le
uvernement de ce dernier peut exiger des autres territoires le
nboursement des payements qu'il a effectués pour leur compte,
ıis ce sont là des comptes intérieurs entre États ; ils ne con-
rnent pas les créanciers, puisque la dette publique n'est pas en-
re répartie (voir *infra*, chap. VIII).

DEUXIÈME PARTIE

Cas particuliers

Le principe établi au chapitre I, à savoir que les dettes contractées par le gouvernement dont l'autorité s'étend à un territoire déterminé grèvent ce territoire, est sujet à réserves :

1. — Il existe des *territoires* qui ne sont pas grevés de dettes conclues par le pouvoir suprême dont ils relèvent.

2. — Il existe des *dettes* qui ne grèvent pas tout ou partie du territoire de l'État.

3. — Il existe des dettes qui ne grèvent qu'une partie du territoire de l'État.

Examinons d'abord le premier de ces deux cas.

CHAPITRE III. — Territoires qui ne sont pas grevés de dettes conclues par le pouvoir suprême dont ils relèvent

Divers territoires peuvent être réunis sous un même pouvoir suprême selon trois modes différents :

1. Un territoire *fait partie de l'État au même titre et sur les mêmes bases que les autres territoires*. C'est le cas normal de l'État unitaire.

2. Un territoire possède *une existence politique distincte* sous un pouvoir suprême dont il relève en commun avec les autres territoires.

3. — Un territoire relevant d'un pouvoir suprême commun avec d'autres territoires ne possède *aucune existence politique*, ni distincte, ni commune avec ces autres territoires.

Le premier cas, le cas normal, constitue la base de l'exposé qui précède et auquel nous reviendrons par la suite. Ici nous aurons à analyser le deuxième et le troisième cas.

§ 17

I. — Cas des territoires ayant une existence politique distincte

Ce sont les cas que la science allemande désigne sous les termes de *Nebenstaat*, *Bundesstaat*, *Unterstaat*[1].

---

1. G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Vienne, 1882 ; S. Bri

Le cas d'une confédération d'États — où chacun des membres garde sa pleine souveraineté interne et externe, excepté sur un nombre limité de points qui ressortent au pouvoir confédéral — n'entre pas dans cette catégorie, car, en pareil cas, il n'y a pas de pouvoir suprême superposé à ces États confédérés [1].

PAYS-BAS 1580-1795 ; ÉTATS D'AMÉRIQUE DU NORD, 1778-1787 ; SUISSE, 1291-1798, 1815-1848 ; CONFÉDÉRATION DU RHIN, 1806-1813 ; CONFÉDÉRATION GERMANIQUE, 1815-1848, 1851-1866.

1. — *Union* (personnelle ou réelle) *d'États* [2]. C'est le cas du *Nebenstaat.*

a) *Union personnelle* — union de deux (ou plusieurs) États extérieurement et intérieurement indépendants sous le pouvoir suprême d'un prince.

POLOGNE-SAXE, 1733-1763 ; PRUSSE-NEUCHÂTEL, 1807-jusqu'au 26 mai 1857 [3] ; GRANDE-BRETAGNE-HANOVRE, 1814-jusqu'à 1837 ; PAYS-BAS-LUXEMBOURG, acte final du Congrès de *Vienne* du 9 juin 1815, art. 67 et 71 [4] — 20 juin-23 octobre 1890 ; BELGIQUE-CONGO, loi du 30 avril 1885 — 18 octobre 1908 [5].

b) *Union réelle* — union permanente, sous le pouvoir d'un prince, de deux (ou plusieurs) États qui exercent en commun leur souveraineté externe.

SUÈDE-NORVÈGE, traité de *Kiel*, 14 janvier 1814 [6], jusqu'au traité de *Carlstad*, 23 septembre-26 octobre 1905 ; AUTRICHE-HONGRIE, loi hongroise du 28 juin 1867 (n° XII) et loi autrichienne du 21 décembre 1867 [7], jusqu'à 1918 ; DANEMARK-ISLANDE, acte d'union, *Amalienborg*, du 30 novembre 1918 [8].

Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart, 1886 ; A. v. MADAY, *Versuch einer neuen Theorie von den Staatenverbindungen mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz und Oesterreich-Ungarns*, Berne, 1912 ; V. LUNDBORG, *Die gegenwärtigen Staatenverbindungen*, Berlin, 1921, p. 30-63.

1. WESTERKAMP, *Staatenbund und Bundesstaat*, 1892 ; EBERS, *Die Lehre vom Staatenbunde*, Breslau, 1910, p. 14 et suiv.

2. JURASCHEK, *Personalunion und Realunion*, 1878 ; M. FRANZ, *Personal und Realunion*, Breslau, 1907.

3. M. N. R. G., t. XX, p. 103 et suiv.

4. M. N. R., t. II, p. 412 et suiv.

5. M. N. R. G., 3e série, t. II, p. 109.

6. M. N. R., t. I, p. 666 et suiv.

7. R. G. Bl., 1867, n° 146.

8. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 1 et suiv. ; v. aussi HEILBORN, v° *Island*, *Wörterbuch des Völkerrechts*, t. I, p. 594 et suiv. Cette énumération, pas plus que les suivantes, ne prétend ni à être complète ni à présenter une classification tout à fait incontestable. L'analyse des diverses espèces d'unions d'État n'entre pas dans nos intentions. Les détails de cette classification sont fort discutables. Un seul exemple suffit à le prouver : l'Angleterre et l'Écosse s'unirent en 1707 (5 et 6 Anna, c. 8) en un royaume auquel fut rattachée en 1800 (38 Géo, c. 28) l'Irlande. Ch. CALVO, *loc. cit.*, 3e éd., t. I, p. 148, considère l'union de cette dernière avec l'Angleterre comme un cas *d'union personnelle ;* FUNCK-BRENTANO et SOREL comme un cas d'*union réelle ;* PRADIER-FODÉRÉ, DESPAGNET (et BOECK), LAWRENCE, WESTLAKE sont d'avis que la Grande-Bretagne forme avec l'Écosse et l'Irlande un *État simple.* Ce dernier point de vue est partagé par P. FAUCHILLE, *loc. cit.*, t. I, p. 1-re, p. 241.

2. — *État fédéral* (*Bundesstaat*). C'est un groupement d'États qui ont gardé une part importante, mais jamais la totalité de leur souveraineté interne, en renonçant à toute leur souveraineté externe en faveur de l'organe fédéral central[1].

États-Unis de l'Amérique du Nord, Constitution du 17 septembre 1787 (4 mars 1789) ; République des *États-Unis de l'Amérique centrale*, Constitution du 22 novembre 1824, République du Centre-Amérique, 1852, la plus grande République du Centre-Amérique, traité du 20 juin 1895 (Honduras, Nicaragua, Salvador[2]), République de l'Amérique centrale, traité du 15 juin 1897 (toutes les cinq Républiques), États-Unis de l'Amérique centrale, Constitution du 27 août 1898 (jusqu'à décembre 1898[3]) ; *Mexique*, Constitutions du 5 octobre 1824(-1835) et du 2 février 1857 ; *Brésil*, loi du 12 août 1834 (empire fédéral), Constitution du 24 février 1891 (république fédérative)[4] ; *Suisse*, Constitutions du 12 septembre 1848 et du 29 mai 1874 ; *Argentine*, Constitution du 25 octobre 1860 ; *Canada*, loi du 29 mars 1867[5] ; *Allemagne*, Constitutions du 17 avril 1867 (Allemagne du Nord), du 16 avril 1871 et du 11 août 1919[6] (Reich) ; *Australie*, loi du 9 juillet 1900[7] ; République Socialiste Fédérative Soviétique Russe (*R. S. F. S. R.*), 10 juillet 1918 ; Union des Républiques Socialistes Soviétiques (*U. R. S. S.*), 30 décembre 1922[8].

La structure de l'Empire britannique offre des traits particuliers. Le *Commonwealth britannique* se rapproche par certains traits de l'union réelle, par d'autres de l'État fédéral, mais ne coïncide ni avec l'une ni avec l'autre[9].

---

1. Fauchille, *l. c.*, t. I, p. 1-re, p. 245 ; E. Borel, *Étude sur la souveraineté et l'État fédéral*, 1886 ; Le Fur, *État fédéral et confédérations d'États*, 1896 (trad. allemande, Posener, *Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwicklung*, 1902) ; R. de la Grasserie, *L'État fédératif, législation comparée*, 1897 ; de Gail, *Les États à forme fédérative*, 1901 ; Nawiaski, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen, 1920.

2. M. N. R. G., 2e sér., t. XXXII, p. 276 et suiv.

3. Dana G. Munro, *The five republics of Central America*, New-York, 1918, p. 168 et suiv. ; P. Fauchille, *loc. cit.*, t. I, p. 1-re, p. 248-249.

4. Rodriguez, *American constitutions*, 1906, vol. I, p. 133 et *passim* ; Le Fur, Posener, *l. c.*, p. 255.

5. 30 et 31 Vict., c. 3 ; Cameron, *The Canadian constitution*, 1915.

6. R. G. Bl., n° 152.

7. 63 et 64 Vict., c. 2 ; Egerton, *Federations and unions within the British Empire*, 1911, p. 103 et suiv.

8. Le « traité sur la constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques », du 30 décembre 1922, a été remplacé par la suite par une nouvelle constitution du 6 juillet 1923. L'U. R. S. S. comporte : 1° la R. S. F. S. R. (Rép. soc. féd. sov. *Russe*), comprenant la Grande-Russie, neuf républiques autonomes et treize régions autonomes ; 2° la République socialiste fédérative soviétique de *Transcaucasie*, comprenant trois républiques fédérées (l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Géorgie) et deux régions autonomes ; 3° la R. S. S. d'*Ukraine*, à laquelle est réunie la R. S. S. autonome de Moldavie ; 4° la R. S. S. de *Blanche-Russie* ; 5° la R. S. S. d'*Uzbekistan*, à laquelle est réunie la république autonome des Tadjiks ; 6° la R. S. S. *Turkmène*, à laquelle est réunie la région autonome de Karakalpak. V. E. A. Korovine, *Les traités internationaux et les actes du nouveau temps*, Moscou, 1924, p. 352 et suiv. (en russe) ; I. N. Ananoff, *Précis de l'administration fédérative de l'U. R. S. S.*, Moscou, 1925, p. 15 et suiv.

9. Le *Commonwealth britannique* comprend : 1° La Grande-Bretagne. 2° L'empire des Indes. 3° Les Dominions : *a)* avec un gouvernement responsable : État libre d'Irlande, Irlande du Nord, Canada, Terre-Neuve, Australie, Nouvelle

3. — *État vassal* ou *protégé* (*Unterstaat*) se trouvant sous le pouvoir suzerain d'un autre État (*Staatenstaat*) ou sous le protectorat d'un État protecteur (*Oberstaat*)[1].

FRANCE : *Annam*, traités du 15 mars 1874[2], du 6 juin 1884[3] et du 9 juin 1885[4] ; *Cambodge*, traités du 11 août 1863[5] et du 17 juin 1884[6] ; *Tunis*, traités du 12 mai 1881[7] et du 8 juin 1883[8] ; *Madagascar*, traité du 17 décembre 1885[9] jusqu'à la loi du 6 août 1896[10], ensuite colonie ; le *Maroc*, traité de Fez du 30 mars 1912[11] ; *Monaco*, amitié protectrice, traité de Paris, 17 juillet 1918[12].

GRANDE-BRETAGNE : les États vassaux de l'*Inde* ; îles *Ioniennes*, 1815-1863 ; *Transvaal*, traité de Praetoria du 3 août 1881[13], jusqu'au traité de Londres du 27 février 1884[14] ; *Bornéo du Nord*, 1888 ; *Zanzibar*, traité avec l'Allemagne du

---

Zélande, Union Sud-Africaine ; l'île de Malte, le Rhodésia du Sud et le Rhodésia du Nord ont aussi un gouvernement responsable, mais certains pouvoirs sont réservés au gouvernement impérial ; *b)* avec une assemblée législative entièrement ou en partie élue et avec un pouvoir exécutif nommé par la Couronne : l'archipel de Bahama, Barbade, les Bermudes, Guyane britannique, Jamaïque, îles Leeward, Maurice ; *c)* régis par un gouverneur avec un conseil législatif nommé par la couronne : Ceylan, îles Falkland, Fidji, Gambie, Gibraltar, Nigéria, Saint-Vincent, Sierra-Leone, Straits settlements, Tanganyika, Trinidad ; *d)* régis par un gouverneur seulement : Labouan, Sainte-Hélène, Betchouanaland, Bassoutoland, Zoulouland ; *e)* protectorats : Kenia, Nyassaland, Somalie, Swariland, Ouganda ; *f)* zones d'influence : le golfe Persique, Arabie ; *g)* mandats : les anciennes colonies allemandes en Afrique occidentale, Palestine, Mésopotamie.

1. F. DESPAGNET, *Essai sur les protectorats, Étude de droit international*, 1896 ; E. ENGELHARDT, *Les protectorats anciens et modernes, étude historique et juridique*, 1896 ; F. GAIRAL DE SEREZIA, *Protectorat international, La protection, Sauvegarde, Le protectorat de droit des gens, Le protectorat colonial*, 1896 ; *Le régime des protectorats* (publication de l'INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL DE BRUXELLES), 2 vol., 1899 ; PETIT, *Des effets du protectorat relativement à la souveraineté intérieure de l'État protégé*, 1900 ; Paul HEILBORN, *Das völkerrechtliche Protektorat*, 1891 ; BORNHAK, *Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten* ; BOGUICHEVITCH, *Halbsouveränität, administrative und politische Autonomie seit dem Pariser Frieden*, 1903 ; REDSLOB, *Abhängige Länder*, Leipzig, 1914 ; HARALAMBI G. SIRMAGIEFF, *De la situation des États mi-souverains au point de vue international* (thèse), Paris, 1889 ; STUBBS, *Suzerainty or the rights and duties of suzerain and vassal States*, Londres, 1882.

2. DE CLERCQ, t. XI, p. 144 ; M. N. R. G., 2e sér., t. II, p. 206 ; v. aussi G. DE REINACH, *Recueil des traités conclus par la France en Extrême-Orient*, 1684-1907, 1 vol., 1902-1908.

3. DE CLERCQ, t. XIV, p. 374 ; M. N. R. G., 2e sér., t. XII, p. 634.

4. DE CLERCQ, t. XIV, p. 390 ; M. N. R. G., 2e sér., t. XII, p. 645.

5. DE CLERCQ, t. VIII, p. 608 ; M. N. R. G., 2e s., t. XII, p. 626.

6. DE CLERCQ, t. XIV, p. 382 ; M. N. R. G., 2e sér., t. XII, p. 637.

7. De Clercq, t. XIII, p. 25 ; M. N. R. G., 2e sér., t. VI, p. 507.

8. De Clercq, t. XIV, p. 244 ; M. N. R. G., 2e sér., t. IX, p. 697 ; v. aussi A. DUVAULX, *Les protectorats de la France en Afrique* (thèse), Paris, 1903.

9. DE CLERCQ, t. XV, p. 921 ; M. N. R. G., 2e sér., t. XII, p. 684.

10. M. N. R. G., 2e sér., t. XXI, p. 755 et suiv.

11. M. N. R. G., 3e sér., t. VI, p. 332.

12. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 313, v. aussi Traité de *Versailles* du 28 juin 1919, art. 436, M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 323 et suiv.

13. M. N. R. G., 2e sér., t. X, p. 166 et suiv.

14. M. N. R. G., 2e sér., t. X, p. 180 et suiv.

1er juillet 1890[1] ; *Afghanistan*, traités de 1880 et du 21 mars 1905 ; île de *Tonga* depuis 1900.

RUSSIE : *Finlande*, du 15 mars 1809, traité Russie-Suède du 17 septembre 1809[2], jusqu'au 6 décembre 1917 ; *Khiva* et *Boukhara*, depuis 1868, traité avec le Khiva du 24 août 1873.

ITALIE : *Abyssinie*, 1889, jusqu'au traité d'Addis-Abeba du 26 octobre 1896.

CHINE : *Mongolie*, traité Mongolie-Russie du (21 octobre) 3 novembre 1912[4] Chine-Russie (23 octobre) 5 novembre 1913[4], Chine-Mongolie-Russie, 7 juin 1915[5] ; *Tibet*, Conventions Chine-Grande-Bretagne de 1890, Grande-Bretagne-Tibet, 7 septembre 1904, Chine-Grande-Bretagne, Pékin, 27 avril 1906[6], Grande-Bretagne-Russie, 31 août 1907[7].

JAPON : *Corée*, traité de Seoul du 17 novembre 1905 et du 24 juin 1907[8] jusqu'au traité du 29 août 1910 (annexion)[9].

POLOGNE : *Dantzig*, traité de Versailles du 28 juin 1919, art. 104.

TURQUIE : *Égypte*, traité du 15 juillet 1840[10] jusqu'au 5 novembre 1914 (traité de Lausanne du 24 juillet 1923, art. 17) ; *Roumanie* et *Serbie*, traité de Paris du (18) 30 mars 1856[11] jusqu'au traité de Berlin, (1er) 13 juillet 1878[12] ; *Bulgarie*, traité du 17 juillet 1878 jusqu'au 5 octobre 1908 ; — ensuite, États indépendants (l'Égypte depuis 1922) ; *Samos*, 10 décembre 1832 ; *Crète*, (16) 29 avril 1899 ; par le traité de Londres, (17) 30 mai 1913[13], Samos et Crète ont été transférés à la Grèce.

Le PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, art. 22[14], a établi un système de mandats de trois espèces :

« 1. Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules...

« 2. Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire...

---

1. M. N. R. G., 2e sér., t. XVI, p. 895.
2. M. N. R., t. I, p. 19 et suiv.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. VII, p. 11 et suiv. ; t. VIII, p. 693 et suiv.
4. M. N. R. G., 3e sér., t. VIII, p. 145.
5. V. ENGELFELD, *Précis du droit constitutionnel de la Chine*, Paris, 1825 (en russe), p. 137 et suiv. ; *The China Year-book*, 1921-1922, v° *Mongolia*, p. 574-676.
6. M. N. R. G., 3e sér., t. V, p. 878 ; ENGELFELD, *loc. cit.*, p. 142 et suiv.
7. M. N. R. G., 3e sér., t. I, p. 8.
8. M. N. R. G., 3e sér., t. I, p. 6 et suiv.
9. M. N. R. G., 3e sér., t. IV, p. 24 et suiv. ; v. aussi Jean PERRINJAQUET *Corée et Japon. Annexion de la Corée au Japon ; traité du 22 août 1910 et ses conséquences*, 1910 (R. G. D. I. P.) ; A. J. I. L., vol. IV, p. 282 et suiv. ; KOREA, *Treaties and agreements* (Dotation Carnegie), pamphlet n° 43, p. 12 et suiv.
10. M. N. R. G., t. I, p. 156 et suiv.
11. M. N. R. G., t. XV, p. 770.
12. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 449.
13. M. N. R. G., 3e s., t. VIII, p. 16.
14. Partie Ire des traités de *Versailles*, de *Saint-Germain*, de *Trianon*, de *Neuilly* et de *Sèvres* ; M. F. LINDLEY, *The acquisition and government of backward territory in international law*, Londres, 1926, p. 218-269 ; CORICEANU, *Les mandats internationaux*, 1921 ; BATY, *Protectorates and mandates*, British Year-book of International Law, 1921-1922, p. 109 et suiv. ; M. BILESKI, *Das Mandat des Völkerbundes*, Zeitschrift für Völkerrecht, 1922, n° 1.

« 3. — Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguité géographique au territoire du mandataire ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène... »

§ 18

1. — Cas d'un État membre d'un État fédéral

Dans le cas d'un État fédéral, les dettes peuvent être contractées soit pour le compte de l'État fédéral dans son ensemble, soit pour le compte de tel ou tel État particulier faisant partie de l'État fédéral. Chaque territoire compris dans l'État fédéral se trouve grevé aussi bien des dettes de ce dernier que des dettes de l'État particulier, membre de l'État fédéral, auquel ce territoire appartient ; mais il n'est pas grevé des dettes des autres États, membres de l'État fédéral.

Traité de *Versailles*, 1919[1], art. 39 (concernant la Belgique), 86 (Tchécoslovaquie), 92 (Pologne), 108 (Dantzig), 114 (Danemark) stipulent : « La proportion et la nature des charges financières de l'Allemagne et de la Prusse que... aura à supporter, à raison des territoires qui lui sont cédés, seront fixées conformément à l'article 254... »

Art. 254 : « Les puissances auxquelles sont cédés les territoires allemands devront... assumer le payement de : 1° une part de la dette de l'*Empire allemand*... 2° une part de la dette... de l'*État allemand* auquel le territoire cédé appartenait... »

Cependant, il convient de noter que certains emprunts du Reich *n'ont pas été contractés pour le compte de tous les États* qui en faisaient partie : ainsi la Bavière n'a pas participé aux emprunts conclus par le Reich pour les besoins militaires et (de même qu'auparavant le Wurtemberg) pour ceux des postes et des télégraphes[2]. On distinguait pour les dettes trois communautés financières (*Finanzgemeinschaften*)[3].

Il est intéressant de noter qu'au terme de la Constitution de l'*U. R. S. S.* du 30 décembre 1922, art. 26, chaque république, membre de l'Union, a le droit, quand bon lui semblera, de s'en détacher et de s'ériger en État indépendant ; la même disposition figure dans la Constitution du 6 juillet 1923, art. 4[4]. Cependant, l'art. 1, *d*, de cette dernière stipule qu'il appartient à l'Union de contracter les emprunts extérieurs et intérieurs et d'y autoriser les républiques faisant partie de l'Union[5]. Quant à savoir ce que deviendront les emprunts de l'*U.*

1. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 323 et suiv.

2. J. Konrad, *Finanzwissenschaft*, 7e éd., Iéna, 1919, p. 440 ; A. Wagner, *Traité de la science des finances, le crédit public*, trad. fr., Paris, 1912, § 41, p. 142.

3. Pour la répartition des dettes entre ces communautés, v. *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*, 1896, p. 163 et suiv.

4. V. à ce sujet Englaender, *Die russische Bundesverfassung*, Zeitschrift für öffentliches Recht, t. IV, p. 58 et suiv.

5. Prof. S. A. Kotliarevsky, *L'U. R. S. S. et les républiques-membres de l'Union*, 2e éd., Moscou, 1926 (en russe), p. 127.

R. S. S. au cas où tels ou tels de ses membres feront usage du droit de séparation que leur accorde l'art. 4, cette question n'est pas prévue.

2. — Cas d'un État membre d'une Union d'États

Au cas d'union de deux (ou plusieurs) États, il est fort rare que les dettes soient contractées pour le compte commun de ces États, surtout lorsqu'il s'agit d'une union personnelle. En règle générale et sauf de rares exceptions expressément établies, les dettes sont contractées par un État déterminé et ne grèvent pas l'autre État, membre de l'Union.

Autriche, loi du 21 décembre 1867[1] :

§ 3 : « ... afin d'assurer les dépenses communes, il peut être contracté un emprunt commun auquel cas tout ce qui concerne la conclusion de l'emprunt et le mode de son emploi et de son amortissement doit être décidé en commun. Cependant, la question de savoir si cet emprunt commun est nécessaire demeure du ressort des pouvoirs législatifs de chacune des deux parties de l'Empire. »

Hongrie, loi 1867, n° XII :

§ 53 : « En ce qui concerne les dettes d'État, la responsabilité de la Hongrie, étant donné sa situation constitutionnelle, ne peut être engagée que pour les dettes contractées avec son assentiment formulé par voie législative. »

§ 56 : « Dorénavant, la dette de l'État sera commune dans tous les cas où la Hongrie et les autres territoires de Sa Majesté, prenant en considération les circonstances, jugeront utile de conclure de concert et en commun quelque nouvel emprunt. Tout ce qui concerne les conditions de cet emprunt, son emploi et son service, sera décidé en commun. Toutefois, en ce qui concerne la Hongrie, la décision préalable relative à la conclusion d'un emprunt devra émaner dans chaque cas particulier de la Diète hongroise. »

§ 57 : « En outre, par la présente disposition, la Hongrie déclare solennellement qu'en vertu du projet de constitution, aux termes duquel le pays ne peut être grevé d'aucune dette sans son assentiment, la Hongrie ne reconnaîtra désormais aucune obligation dérivant des emprunts d'État contractés sans son assentiment formellement exprimé par voie législative. »

Après le démembrement de la monarchie austro-hongroise en octobre 1918, aux termes des traités de *Saint-Germain* et de *Trianon* les dettes de l'Autriche ont été assumées par les anciens territoires autrichiens, et ceux de la Hongrie par les anciens territoires hongrois (v. *infra*).

La Suède et la Norvège. Après la résiliation de l'union en 1904, les dettes respectives de ces deux États ont été maintenues par chacun d'entre eux, sans aucune répartition (traité du 26 oct. 1905, *Carlstadt*. Convention du 23 mars 1906[2]).

---

1. *Gesetz betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung*, R. G. Bl., n° 146. Voir aussi H. Friedjung, *Der Ausgleich mit Ungarn*, Leipzig, 1877.

2. M. N. R. G., 2e sér., t. XXXIV, p. 700, et 3e sér., t. VI, p. 620 ; Descamps et Renauld, *Recueil des traités du XXe siècle*, année 1906, p. 858 ; P. Fauchille, *loc. cit.*, t. I, p. 1re, p. 389 ; Morgenstierne, *Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen*, Tübingen, 1911, p. 81.

§ 19

3. — Cas d'un État vassal ou protégé

Les dettes contractées par l'État suzerain (*Staatenstaat*) ou protecteur (*Oberstaat*) ne grèvent pas l'État vassal ou protégé (*Unterstaat*) et vice-versa.

M. Moyé[1] : « L'État protégé conserve la propriété générale de son territoire, de même que sa dette publique ne se confond pas avec celle de l'État protecteur et n'est pas garantie par ce dernier. »

En 1896, M. G. Hanotaux avait élaboré un projet de traité réglant les relations entre la France protectrice et le Madagascar État protégé (art. 1). L'art. 6, al. 3 et 4, était conçu en ces termes[2] :

« Le gouvernement de la République française n'assume aucune responsabilité à raison des engagements, dettes ou concessions que le gouvernement de S. M. la reine de Madagascar a pu souscrire avant la signature du présent traité.

« Le gouvernement de la République française prêtera son concours au gouvernement de S. M. la reine de Madagascar pour lui faciliter la conversion de l'emprunt du 4 décembre 1886. »

Le *Colonial Stock Act*, 1877[3], anglais, établit, sec. 19, que dans le cas d'émission d'un emprunt par une colonie : « The revenues of the colony alone are liable in respect of the stock and the dividends thereon, and the Consolidated Fund of the United Kingdom and the Commissioners of His Majesty's Treasury are not directly or indirectly liable or responsible for the payment of the Stock or of the dividends thereon, or for any matter relating thereto. » Cette formule figure parmi les conditions de l'émission des emprunts par les divers organismes politiques faisant partie de l'Empire britannique.

V., par exemple, Government of South Australia 6 1/2 % Registered Stock (1930-1940), 1921 ; New Zealand Government 6 % Inscribed Stock (1936-1951) ; Ceylon Government 6 % Inscribed Stock (1926-1951), 1921, etc.

A titre d'exception, la Grande-Bretagne a garanti les emprunts de certaines de ses dominions et colonies. Au 31 mars 1924, les chiffres se présentaient de la façon suivante[4] : Ile Maurice, £ 213,294 ; Transvaal, £ 25,736,128 ; Soudan, £ 9,630,000 ; Irlande (« Irish Land purchase Stock »), £ 132,745,733 ; Irlande du Nord (« Ulster Savings Certificates »), £ 1,141,280.

Le gouvernement français a garanti quelques emprunts de certains de ses colonies et protectorats : Afrique équatoriale française, Afrique occidentale française, Annam et Tonkin, Congo français, Indo-Chine, Madagascar, Maroc, Tunis ; les emprunts des colonies et protectorats suivants ne sont assurés que par leurs propres ressources : Algérie, Guadeloupe, Indo-Chine, Martinique, Nouvelle-Calédonie et Tunisie.

Le lien qui existe entre l'État protégé ou vassal et l'État protecteur ou suzerain n'implique que l'union de deux (ou plu-

1. *Le droit des gens moderne*, Paris, 1920, p. 166.
2. M. N. R. G., 2e sér., t. XXI, p. 817.
3. 40 et 41 Vict., c. 59 ; v. aussi *The Colonial Stock Act*, 1900 (London Gazette, 27 sept. 1901).
4. Whitaker's Almanak, 1925, p. 501.

sieurs) organismes politiques distincts[1], — encore que l'un d'entre eux soit placé à un degré politique inférieur en regard de l'autre. Leurs dettes respectives n'étant pas contractées en leur nom et pour leur compte communs, elles ne grèvent que le territoire de celui d'entre eux au nom et pour le compte duquel elles ont été contractées.

Les dettes de l'État suzerain ou protecteur ne grèvent pas les territoires de l'État vassal ou protégé, alors même que ce dernier aurait participé aux dépenses générales de l'État suzerain ou protecteur ou à ses dépenses spéciales (telles que l'entretien de l'armée et de la police sur le territoire de ce dernier, ou l'entretien de l'armée générale et des représentants diplomatiques communs), ou même, plus spécialement, à des dépenses afférentes au service des dettes publiques de l'État suzerain ou protecteur[2].

La participation de l'État protégé ou vassal à telles ou telles dépenses de l'État protecteur ou suzerain, le fait qu'il paie à ce dernier un tribut, etc., tout cela ne concerne que les rapports entre ces deux États, lesquels prennent fin aussitôt que disparaît le lien politique entre ces États. Les créanciers du suzerain n'ont rien à y voir.

Bulgarie. Aux termes du traité de *Berlin* du (1) 13 juillet 1878, art. 1[3], la Bulgarie, quoique formant partie intégrante de l'Empire ottoman[4], fut déclarée principauté autonome sous le pouvoir suzerain du sultan et obligée de payer à ce dernier un tribut annuel.

Serbie. Un Hatti-chérif en date du 29 novembre 1829, octroyé sous les auspices de la Russie, érigea la Serbie en principauté autonome, sous la suzeraineté du sultan, laquelle se traduisait notamment par le payement d'un tribut. Aux termes de l'article 28 du traité de *Paris* du 30 mars 1856[5], la principauté de Serbie demeurait comme par devant sous le pouvoir suprême de la Porte tout en conservant une administration nationale indépendante. Le traité de *Berlin* de 1878, art. 34, reconnut l'indépendance de la Serbie.

Monténégro. L'indépendance du Monténégro a été reconnue par le traité de *Berlin* de 1878, art. 26.

Roumanie. Le traité de paix conclu entre la Russie et la Turquie à *Koutchouk-Kaïnardji*, le 21 juillet 1774[6], établissait le protectorat de la Russie sur les principautés danubiennes, la Moldavie et la Valachie, vassales de l'Empire ottoman (traités Russie-Turquie, *Bucarest*,

---

1. G. Jellinek, *Lehre von den Staatenverbindungen*, Vienne, 1892, p. 137 et suiv.

2. V. à ce sujet Wolf von Fries, *Finanzielle Wechselbeziehungen zwischen Unterstaaten und oberstaatlichen Verband in Staatenverbindungen*, Diss., Langensalza, 1910.

3. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 449 et suiv.

4. De Louter, *loc. cit.*, t. I, p. 180.

5. M. N. R. G., t. XV, p. 770 et suiv. ; De Clercq, t. VII, p. 67 et suiv.

6. M. R., t. I, p. 507 ; t. IV, p. 606.

28 mai 1812 [1], et *Andrinople*, 14 septembre 1829 [2]). Le traité de *Paris* de 1856, art. 20, assignait à la Russie une nouvelle frontière en Bessarabie, le territoire cédé de ce fait ayant été rattaché à la principauté de Moldavie sous le pouvoir suprême de la Porte (art. 21). Les principautés de Valachie et de Moldavie furent placées sous la suzeraineté de la Turquie (art. 22). En 1859, la Moldavie et la Valachie formèrent ensemble la principauté de Roumanie, sous la suzeraineté du sultan. Le 22 mai 1877, la Roumanie se proclamait indépendante [3]. Aux termes du traité de *Berlin* du (1er) 13 juillet 1878, art. 43, la Roumanie devint un État souverain et indépendant, l'art. 45 restituant à la Russie une partie de la Bessarabie cédée en vertu du traité de 1856.

Conformément aux considérations qui viennent d'être exposées (p. 105-106), le traité de *Berlin* de 1878 stipulait au sujet de la dette ottomane :

1. — La BULGARIE doit « supporter une partie de la dette publique de l'Empire ottoman... sur la base d'une équitable proportion... » (art. 9, al. 2).

2. — La SERBIE n'est tenue à assumer que la partie de la dette ottomane « pour les *nouveaux territoires* qui lui sont attribués par le traité de paix... » (art. 42).

3. — Le MONTÉNÉGRO n'assume également que la partie de la dette *incombant à ses nouveaux territoires* (art. 33).

4. — La ROUMANIE ne prend aucune part à la dette ottomane.

Ainsi, bien que la Serbie, le Monténégro et la Roumanie se fussent trouvés jusqu'à 1878 sous la suzeraineté de la Turquie, ils n'étaient pas tenus à participer à la dette de cette dernière. Seuls les territoires *nouvellement détachés* de la Turquie et attribués à la Serbie et au Monténégro étaient grevés d'une partie de la dette ottomane. La Roumanie n'obtenait de la Turquie aucun territoire nouveau ; aussi fut-elle entièrement exempte de participer à la dette ottomane. Par contre, la Bulgarie ayant été avant 1878 simple province turque, tout son territoire fut grevé d'une part respective de la dette ottomane.

Aux termes de l'art. 13 du traité de *Berlin* il fut formé une province de ROUMÉLIE ORIENTALE, qui demeura sous le pouvoir politique et militaire direct du sultan, mais sous un régime d'autonomie administrative avec un gouverneur général chrétien nommé par la Porte, d'accord avec les Puissances, pour un terme de cinq ans (art. 17). Le prince de Bulgarie fut nommé gouverneur général de la province de Roumélie Orientale, de sorte que les deux parties, toutes différentes qu'elles fussent en droit, eurent en fait un même gouvernement [4]. En 1885 se produisirent l'union de la Bulgarie et de la Roumélie Orientale (sanctionnée par les puissances le 5 avril 1886) et la guerre serbo-bulgare [5].

Le (22 sept.) 5 octobre 1908, la Bulgarie se proclama indépendante [6].

---

1. M. N. R., t. III, p. 400 et suiv.

2. M. N. R., t. VIII, p. 146 et suiv.

3. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 220 ; N. JORGA, *Histoire des États balkaniques jusqu'à 1924*, Paris, 1925, p. 63.

4. DE LOUTER, *loc. cit.*, t. I, p. 180.

5. Traité de paix du 3 mars 1886 ; M. N. R. G., 2e sér., t. XIV, p. 284.

6. SCELLE, *L'indépendance bulgare*, R. G. D. I. P., t. XVI, p. 521 et suiv. ; NEDJMIDIN, *Völkerrechtliche Entwicklung Bulgariens seit dem Berliner Vertrage von 1878 bis zur Gegenwart*, 1908.

Quant à la participation de la Bulgarie et de la Roumélie Orientale au service des dettes ottomanes contractées *après 1878*, c'est-à-dire après la constitution de la principauté vassale de Bulgarie, cette question ne s'était même pas posée, bien que la Bulgarie fût demeurée jusqu'à 1908 vassale de la Turquie et bien que son tribut et la redevance rouméliote de 240,000 livres turques eussent été affectés, aux termes du décret Mouharrem du (8) 20 décembre 1881, au service de la dette ottomane.

FINLANDE. — Suivant les lois fondamentales russes du 23 avril 1906 :

Art. 1. : « L'Empire russe est un et indivisible. »

Art. 2 : « Le grand duché de Finlande, constituant une partie indivisible de l'Empire de Russie, est régie dans ses affaires intérieures par des institutions particulières basées sur une législation spéciale. »

La Finlande était un organisme politique distinct[1]. Au point de vue financier elle jouissait également d'une parfaite autonomie ; elle avait son budget, son système d'impôts, son unité monétaire, son établissement central de crédit (Finlands Bank) et son système de crédit public à elle. La centralisation de toutes les ressources budgétaires qui existait dans l'Empire russe ne s'étendait pas à la Finlande. Cette autonomie financière de la Finlande avait pour conséquence, entre autres choses, que les revenus du Trésor impérial n'étaient pas, en règle générale, dépensés en Finlande et que les intérêts et les amortissements des emprunts contractés par le gouvernement impérial étaient prélevés sur le budget impérial sans que la Finlande participât à ces charges[2]. Les dettes de l'État russe ne grevaient pas la Finlande.

Le traité de paix FINLANDE-SOVIETS, signé à *Dorpat* le 14 octobre 1920[3], stipula :

Art. 25 : « Aucune des puissances contractantes n'est responsable des dettes publiques et autres engagements de l'autre puissance. »

Quand même quelque dette de l'État suzerain aurait été gagée sur le « tribut » de l'État vassal, celui-ci, au cas de rupture du lien qui le rattachait au suzerain, n'est tenu ni d'assumer une partie des dettes de ce dernier, ni même de prendre à sa charge le service spécial de la dette qui avait été gagée sur son tribut. En effet, du moment que l'État vassal n'avait pas contracté une obligation directe et sans réserves *vis-à-vis des créanciers*, ceux-ci ne peuvent rien exiger de lui. En gageant sa dette sur le tribut du vassal, l'État suzerain s'était engagé vis-à-vis des créanciers à affecter le

1. Rafael ERICH, *Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland* (Suomi), 1912 (Das öffentliche Recht der Gegenwart, t. XVIII).

2. En 1911 seulement il fut établi que la Finlande devrait payer au Trésor impérial — à titre de compensation pour l'exemption des citoyens finlandais du service militaire — la somme annuelle de 12 millions de mks finl., susceptible d'être augmentée tous les ans d'un million de mks finl., jusqu'à concurrence, en 1919, de 20 millions de mks finl. de paiement annuel (CODE DES LOIS (russes), t. IV : *Règlement du service militaire*, éd. 1915, art. 49).

3. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 450 et suiv. ; S. d. N., *Recueil*, t. III, p. 5 et suiv. ; K. STRUPP, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, t. V, Berlin, 1923, p. 249.

produit de ce tribut au service de ses dettes. Mais le paiement par le vassal d'un tribut au suzerain procède uniquement des rapports entre ces deux États. Par conséquent, il ne concerne aucunement les créanciers.

Au cas où le vassal cesserait de payer son tribut, les créanciers ne peuvent pas exiger qu'il reprenne ces paiements, car il n'a contracté envers eux aucune obligation. Les créanciers n'ont pas perdu leur droit de gage, c'est l'objet du gage qui a cessé d'exister.

§ 20

Emprunts ottomans gagés sur le tribut d'Égypte

I

Vers 1820, Méhémet Ali porta son pouvoir, nominalement d'ailleurs celui du sultan, jusque sur le Haut-Nil et dans le Soudan. En 1831, secondé par son fils Ibrahim, il se souleva pour reconquérir son indépendance. A la suite de deux grandes victoires remportées en Asie Mineure, Méhémet Ali menaçait de venir signer la paix sous les murs mêmes de Constantinople. Grâce à l'intervention des puissances, ce conflit fut provisoirement aplani par la convention d'avril 1833 et définitivement terminé par la convention de Londres du 15 juillet 1840[1], conclue avec la Turquie par l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie. La France n'y adhéra que le 10 juillet 1841. Conformément à l'acte séparé annexé à la convention de Londres[2], les « conditions de l'arrangement à intervenir entre le sultan et Méhémet Ali » instituèrent en Égypte un pachalik héréditaire pour Méhémet Ali et ses successeurs, tenus à payer au sultan un tribut annuel (art. 3).

Le firman d'investiture du 1er juillet 1841 disait : « Ma volonté souveraine est que tu aies à payer annuellement pour Ma Sublime Porte, sur les droits de douane, sur les dîmes et sur les autres revenus et produits de cette province, un tribut de 80,000 bourses » (= 400,000 liv. turques).

Le firman investissant Ismaïl Pacha au poste de vali (gouverneur général) d'Égypte, du 27 mai 1866, stipulait[3] : « Le tribut de 80,000 bourses payé par l'Égypte au Trésor impérial est porté à 150,000 bourses (= 750,000 liv. turques) par an. »

Ce firman reconnaissait l'autonomie complète du vali d'Égypte pour les affaires intérieures, l'autorisait à contracter des emprunts à l'étranger et à conclure des traités de commerce, pourvu qu'ils ne fussent pas en contradiction avec les traités politiques passés par la Porte ottomane[4].

Le firman du 8 juin 1867 promut Ismaïl Pacha grand vizir et lui conféra le titre de khédive.

Le firman donné au mois de juin 1873 et adressé à Ismaïl Pacha, dit : « Tu apporteras la plus grande attention à remettre chaque année sans retard et dans son entier à Mon Trésor impérial les 150,000 bourses de tribut établi[5]. »

---

1. M. N. R. G., t. I, p. 156.
2. M. N. R. G., t. I, p. 161.
3. M. N. R. G., t. XVIII, p. 240 et suiv.
4. P. Fauchille, *l. c.*, t. I, p. 1-re, 286-287 ; v. aussi Robert Ruzé, *La situation internationale de l'Égypte*, R. D. I. L. C., 1922, p. 386 et suiv.
5. M. N. R. G., t. XVIII, p. 633, *Parl. Papers*, Egypt n° 4, Cmd. 2395, 1879.

Et le firman du 14 août 1879, octroyé à Méhémed Tewfik Pacha : « L'administration égyptienne aura soin de payer régulièrement le tribut annuel, fixé à 750,000 livres turques[1]. »

Ce dernier texte est reproduit dans le firman du 27 mars 1892, conféré à Abbas Hilmi Pacha.

L'Égypte fut donc un État vassal et tributaire[2], sous un vice-roi héréditaire, ou khédive, lequel, non seulement gouvernait en prince indépendant son pays doté d'une législation et d'une justice propres et y levait ses propres impôts, mais avait, en outre, le droit de contracter des emprunts et de conclure des traités de commerce ou autres traités non politiques.

En 1882, l'Égypte fut militairement occupée par l'Angleterre, qui établit sur son territoire une espèce de protectorat.

Pendant les guerres de Turquie contre divers États — la Russie en 1877-1878, l'Italie en 1912, les États balkaniques en 1912-1913 — l'Égypte demeura neutre[3].

La Turquie contracta une série d'emprunts gagés sur le tribut d'Égypte, à savoir :

1. — Emprunt 1854, 6 %, (à partir de 1877, 5 %).
2. — Emprunt 1855, 4 % (garanti, en outre, par la Grande-Bretagne et la France).
3. Emprunt 1871, 6 % (à partir de 1877, 4 ½ %).
4. « Ottoman Defence Loan », 1877, 5 %.

Il fut émis ensuite :

1. Un emprunt 1891, 4 %, destiné à pourvoir au remboursement de l'emprunt 1877, 5 %.
2. Un emprunt 1894, 3 ½ %, destiné à pourvoir à la conversion des emprunts de 1854, 5 %, et de 1871, 4 ½ %.

Ces emprunts étaient gagés sur la totalité du tribut d'Égypte, à savoir[4] :

Les emprunts 1854 et 1871 et, après leur conversion, celui de 1894, sur la somme de l. st. 329.249-6-1 ; l'emprunt 1855 sur la somme de l. st. 72.127-19-7 ; l'emprunt 1877 et, après sa conversion, celui de 1891 sur la somme de l. st. 280.622-18-4 ; soit au total l. st. 682.000 (= l. tq. 750.000).

Sur l'emprunt 1855, il devait être payé au total 4 % d'intérêt, (les annuités d'amortissement ayant été annulées à partir de 1875) sur un capital non encore amorti de l. st. 3.815.200, à savoir, l. st. 152.608. Là-dessus, l. st. 72.127-19-7 étaient payées par la Turquie à compte du tribut d'Égypte ; le reste par la Grande-Bretagne à compte du Chypre qu'elle avait occupé en 1878 (v. p. 152). Le service des emprunts 1891 et 1894 était intégralement assuré à compte du tribut d'Égypte.

Le montant initial des emprunts se présentait ainsi que suit : emprunt 1855, 5 millions de l. st., dont il reste à amortir depuis 1875 l. st. 3.815.200 (= l. tq. 4.196.720) ; emprunt 1891, l. st. 6.316.920 (= l. tq. 6.948.612), dont il restait

---

1. M. N. R. G., 2e sér., t. VI, p. 508.
2. A. Rivier, *l. c.*, t. I, p. 86 ; de Louter, *l. c.*, t. I, p. 182 ; T. J. Lawrence, *l. c.* (éd. fr.), 1920, p. 82 ; L. Oppenheim, *l. c.*, 3e éd., 1920, t. I, § 91, p. 162 et suiv.
3. M. Moyé, *l. c.*, p. 165.
4. Saling, *Börsenpapiere*, 1922-1923, p. 439 ; v. aussi *Bulletin commercial*, Alexandrie, 3 août 1924.

à amortir en 1924 l. st. 4.607.920 ; emprunt 1894, l. st. 8.212.340 (= l. tq. 9.033.574), dont il restait à amortir en 1924 l. st. 6.247.160[1].

Après que la Turquie, le 5 novembre 1914, fut entrée dans la guerre générale, la Grande-Bretagne, dans sa proclamation du 18 décembre 1914, déclara la suzeraineté de la Turquie sur l'Égypte abrogée et y institua son protectorat. Par sa proclamation du 19 décembre 1914, elle destitua le khédive Abbas Hilmi et lui substitua le prince Hussein-Kamel, auquel elle conféra le titre de sultan d'Égypte.

Ce nouvel état de choses fut sanctionné par les traités de *Versailles* (art. 147) ; de *Saint-Germain* (art. 102), de *Trianon* (art. 86), de *Sèvres* (art. 101) et de *Lausanne* (art. 16).

Aux termes de la déclaration britannique du 28 février 1922, l'Égypte fut proclamée État indépendant et souverain.

Par son rescrit du 15 mars 1922, le sultan se proclama roi sous le nom de Fouad Ier.

Deux ans après l'institution de son indépendance, c'est-à-dire dix ans après la cessation de la suzeraineté turque, l'Égypte suspendait ses paiements afférents au service des dettes ottomanes gagées sur son tribut.

La Commission des finances de la Chambre des députés égyptienne présentait en été 1924 un rapport sur le projet de « suppression des crédits prévus au budget pour le service des emprunts ottomans ». Dans la séance du 9 juillet 1924, la Chambre des députés adopta une motion conçue dans les termes suivants : « La Chambre... approuve le point de vue du gouvernement, à savoir que, depuis 1914, l'obligation de payer le tribut a cessé d'exister et déclare que l'Égypte n'y est point tenue. Elle décide, en outre, le maintien des crédits prévus cette année pour le paiement des emprunts, à condition que le dépôt en soit fait à la Banque nationale, jusqu'à ce que le litige soit définitivement tranché par une autorité reconnue par l'Égypte, et estime que celle-ci a un droit indiscutable sur les sommes payées depuis 1914. »

Le Sénat vota dans le même sens le 10 juillet 1924. En exécution de cette motion, l'annotation suivante fut insérée dans le budget de 1925-1926 (loi du 3 juin 1925), qui reproduisait ces emprunts dans le titre de la dette publique, sous la rubrique « Service des emprunts ottomans » : « ... Les montants dus après le 12 juillet 1924 seront déposés à la National Bank of Egypt pour le compte du gouvernement égyptien, le règlement final étant pendant[2]. »

Le point de vue du gouvernement égyptien était celui-ci : l'Égypte n'est plus un État vassal de la Turquie, mais un État indépendant et

---

1. SALING, *l. c.*, p. 434 ; JAHRBUCH DER BERLINER BÖRSE, 1914-1915, p. 343 ; COUNCIL OF FOREIGN BONDHOLDERS, 1924, p. 184.

2. TRIBUNAL MIXTE DU CAIRE, 1re chambre civile. Audience du 6 avril 1925, Conclusions pour Mattew R. Pattison, demandeur, Me A. MANCY, Me Ch. N. WLANDI, contre ministère des Finances, la banque N. M. Rothschild and Sons de Londres, la Banque d'Angleterre, défendeurs, Alexandrie, 1925 (cité plus bas, MANCY), p. 6 et suiv. (emprunt 1894) ; TRIBUNAL MIXTE DE 1re INSTANCE DU CAIRE, 1re chambre civile, présidence de M. Giraud. *L'affaire du tribut d'Égypte*, Conclusions dans l'intérêt de MM. N. M. Rothschild and Sons, représentées par Mes E. PEZZI Bey et B. ALEXANDER, contre le Ministère des Finances, représenté par M. le conseiller R. Rossetti, Le Caire, 1925 (cité plus bas, PEZZI), p. 17-18 (emprunt 1891).

souverain ; c'est pourquoi elle n'est plus tenue de payer un tribut ni d'assurer le service des dettes ottomanes gagées sur ce tribut.

II

La question des dettes ottomanes gagées sur le tribut d'Égypte a été réglée de la façon suivante dans les traités de Sèvres et de Lausanne.

Traité de *Sèvres* du 10 avril 1920. — Art. 112 : « La Turquie renonce à tout droit au tribut payé antérieurement par l'Égypte.

« La Grande-Bretagne s'engage à décharger la Turquie de tout engagement à l'égard des emprunts turcs garantis sur le tribut d'Égypte.

« Ces emprunts sont : l'emprunt garanti de 1855 ; l'emprunt de 1894, représentant les emprunts convertis de 1854 et 1871 ; l'emprunt de 1891, représentant l'emprunt converti de 1877.

« Les sommes que les khédives d'Égypte se sont à diverses reprises engagés à payer aux maisons qui s'étaient chargées des émissions desdits emprunts seront appliquées comme par le passé aux intérêts et à l'amortissement des emprunts de 1894 et 1891, jusqu'à l'extinction desdits emprunts. Le gouvernement d'Égypte continuera également à consacrer les mêmes sommes que par le passé au paiement des intérêts de l'emprunt garanti de 1855.

« A l'extinction de ces emprunts de 1894, 1891 et 1855, tous engagements de la part du gouvernement égyptien provenant du tribut autrefois payé par l'Égypte à la Turquie prendront fin. »

Traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923. — Art. 18 : « La Turquie est libérée de tous engagements et obligations à l'égard des emprunts ottomans garantis sur le tribut d'Égypte, savoir les emprunts de 1855, 1891 et 1894. Les paiements annuels effectués par l'Égypte pour le service de ces trois emprunts constituant aujourd'hui une partie du service de la dette publique égyptienne, l'Égypte est libérée de toutes autres obligations en ce qui concerne la dette publique ottomane. »

Examinons ces dispositions.

Aux termes du traité de Sèvres 1920, la Grande-Bretagne s'engageait à décharger la Turquie de tout engagement à l'égard de ces emprunts. Cette disposition est facile à comprendre. A cette époque-là (en 1920), la Grande-Bretagne exerçait un protectorat sur l'Égypte et était en mesure d'assurer le service des paiements égyptiens afférents auxdits emprunts. En 1922 l'Égypte était devenue un État indépendant et souverain. Dans ces conditions, la Grande-Bretagne ne pouvait, bien entendu, assumer le même engagement qu'en 1920. C'est pourquoi le traité de Lausanne de 1923 se borne à énoncer que la Turquie est libérée de tout engagement à l'égard des emprunts en question ; quant aux paiements à effectuer par l'Égypte, le traité constate simplement qu'ils « constituent aujourd'hui une partie du service de la dette publique égyptienne ».

Ceci entraîne naturellement les questions que voici : quelle portée juridique offre pour les créanciers le fait que le traité de Lausanne ait libéré la Turquie de ces emprunts? Quelle portée juridique offre pour l'Égypte le fait que le traité ait reconnu ses paiements afférents au service des trois emprunts comme faisant partie du service de la dette égyptienne? Ni les créanciers, ni l'Égypte ne sont parties dans le traité de Lausanne. Au point de vue formel, ce traité ne semble donc pas devoir les lier.

Hassan Hassib, président intérimaire de la délégation égyptienne, dans sa lettre de protestation adressée à la conférence de Lausanne le 25 janvier 1923, rappella que la question du tribut égyptien, qui fait partie intégrante du pro

blème financier en discussion avec la Turquie, ne saurait être utilement et valablement discutée en dehors des représentants qualifiés de la nation égyptienne[1].

La reprise par l'Égypte de la charge des emprunts en question était conçue dans le traité de Lausanne comme un mode de participation de cet État aux dettes ottomanes ; « le service de ces emprunts constituant aujourd'hui une partie du service de la dette égyptienne, *l'Égypte est libérée de toutes autres obligations en ce qui concerne la dette publique ottomane* ». Il importe de constater que ce dernier point manque dans le traité de Sèvres ; celui-ci se borne à stipuler que « tous les engagements de la part du gouvernement égyptien *provenant du tribut* » prendront fin à l'extinction des emprunts.

C'est ainsi que la situation se présente. Elle amène donc à poser les questions suivantes :

L'Égypte, devenue État souverain et indépendant, est-elle tenue d'assurer le service des emprunts ottomans gagés sur son tribut? Si cette obligation existe, à quoi ressortit-elle?

Est-ce : 1° aux dispositions du traité de Lausanne aux termes duquel ce service constitue aujourd'hui une partie de la dette publique égyptienne?

Ou : 2° à l'obligation pour l'Égypte d'assumer une partie respective de la dette ottomane?

Ou bien encore : 3° aux engagements assumés par le khédive en 1891 et 1894 vis-à-vis des créanciers respectifs?

Ou bien, enfin : 4° à quelque autre considération et circonstance, et aux quelles précisément?

1. — Nous avons déjà constaté que les dispositions du traité de Lausanne ne sont pas en elles-mêmes obligatoires pour l'Égypte. L'Égypte n'y a pas été partie. D'ailleurs, le traité ne prescrit rien sur ce point, il se borne à constater un fait et il nous faut précisément examiner quelle est la portée réelle de ce fait.

2. Quant à supposer que l'obligation de l'Égypte à l'égard des emprunts en question relève de son obligation d'assumer une partie de la dette ottomane, cette hypothèse ne saurait être acceptée.

La Conférence financière, réunie à Paris en 1913 et qui s'est occupée des questions de répartition de la dette ottomane, avait déjà proposé[2] d'éliminer de la dette publique ottomane les emprunts garantis par le tribut d'Égypte, au service desquels l'excédent des revenus du Chypre était également affecté, et d'appliquer, à l'égard de ces emprunts, non pas le principe de la proportionnalité des revenus, mais un système tout différent, dit de la spécialisation des gages.

Ainsi donc, la remise de ces emprunts à la charge de l'Égypte était considérée, dans l'occurrence, comme un procédé de répartition des dettes de l'Empire ottoman suivant le principe de la spécialisation des gages ; autrement dit, la reprise par l'Égypte de la charge totale de ces seules dettes concrètes était en quelque sorte substituée à sa participation à l'ensemble des dettes ottomanes.

D'abord, quand même l'Égypte aurait été tenue d'assumer une part des dettes ottomanes, il serait juridiquement inadmissible d'établir,

---

1. Bulletin commercial, Alexandrie, du 20 juillet 1924; Ib., du 3 août 1924 : « L'Égypte venait de proclamer son indépendance, officiellement reconnue par l'Angleterre elle-même et par les autres puissances. Elle s'érigeait en État autonome et souverain. Le protectorat était aboli. De quel droit l'Angleterre pouvait-elle se présenter en son nom au traité de Lausanne? Et à quel titre pouvait-il le faire? » V. aussi l'Économiste égyptien, Alexandrie, 27 septembre 1925.

2. Commission financière des affaires balkaniques, *Procès-verbaux des plénières et rapports présentés au nom des divers comités*, p. 318.

sans le consentement de l'Égypte indépendante et souveraine, sous quelle forme elle le ferait et quelles seraient les dettes dont elle assumerait la charge. Mais ce qui importe surtout, c'est que l'Égypte, qui possédait, sous la suzeraineté du sultan, une existence politique distincte[1] et un système autonome de finances, de monnaie et de crédit, n'était pas grevée de dettes ottomanes et, par conséquent, n'était pas tenue d'y participer.

C'est ce qui résulte de tout ce qui a été exposé plus haut (v. p. 108-109).

3. — Quant aux engagements que le khédive aurait assumés en 1891 et 1894 vis-à-vis des créanciers, c'est ce que ces derniers invoquent précisément à l'appui de leurs droits.

De l'avis des créanciers, le service de ces emprunts serait une charge indépendante de celle dont le gouvernement égyptien avait été relevé. Il s'agirait uniquement d'une obligation civile fondée sur les engagements assumés par le gouvernement égyptien en 1891 et 1894, et il n'y aurait donc aucun lieu d'alléguer dans l'occurrence des raisons politiques de souveraineté. Quant au fond même de l'obligation assumée par l'Égypte, les créanciers affirment que « c'est une véritable délégation conclue entre la Turquie, délégante, l'Égypte, délégué, et les émetteurs de l'emprunt, délégataires : délégation imparfaite, c'est-à-dire n'opérant point novation, car les émetteurs de l'emprunt conservaient la Turquie comme débitrice[2] ».

Le Tribunal mixte de première instance du Caire, première chambre civile, rendit, le 15 juin 1925 un jugement en faveur des créanciers. Ce jugement fut confirmé par le Tribunal de deuxième instance au printemps 1926. Le Tribunal, de même que les créanciers, fut d'avis que l'obligation pour l'Égypte de continuer le service des emprunts en question procédait des engagements assumés par le khédive en 1891 et 1894 et fondés sur une délégation.

Le Tribunal de première instance formula notamment[3] : « ... l'intention des parties a été l'engagement direct de l'Égypte envers Rothschild, même si le tribut cessait d'être dû à la Porte... la Turquie, au lieu de faire à Rothschild une cession de sa créance du tribut de l'Égypte, cession qui ne comportait point le consentement de l'Égypte, qu'il suffisait de notifier à l'Égypte et qui n'aurait plus produit d'effets le jour où le tribut aurait été supprimé, la Turquie a procédé par voie de délégation, parce que la délégation acceptée sans réserves par le délégué (l'Égypte) crée un lien direct de droit entre le délégué et le délégataire (Rothschild), lien qui subsiste malgré l'extinction de la créance du délégant (la Turquie) contre le délégué (l'Égypte), et ne permet pas au délégué d'opposer au délégataire les exceptions qu'il pourrait opposer au délégant ».

III

Analysons la teneur juridique des engagements assumés par le khédive en 1891 et 1894. Ceux-ci ont été énoncés dans deux décrets :

Le décret du khédive du 20 mars 1891 stipulait[4] : « Nous, khédive d'Égypte

1. P. Fauchille, *l. c.*, t. I, 1re partie, Paris, 1922, p. 296 : « La seule obligation de payer un tribut ne préjudicie pas à l'État qui le paie, ne lui fait rien perdre de sa souveraineté, ni intérieure, ni extérieure. »

2. Mancy, p. 15 et suiv. ; v. au sujet de la délégation — G. Baudry-Lacantinerie et L. Barde, *Traité de droit civil, Des obligations*, t. III, 3-me éd., Paris 1908, p. 56-74.

3. Journal des tribunaux mixtes, n° 350, 17-18, VI, 1925 ; l'*Affaire du tribut d'Égypte*, p. 4.

4. Cité chez Pezzi, *l. c.*, p. 5.

informé par la Sublime Porte de la conclusion par contrat en date du (21 février) 5 mars 1891, entre le gouvernement de S. M. I. le sultan et MM. N. M. Rothschild and Sons de Londres, MM. de Rothschild frères de Paris et la Banque Impériale Ottomane, d'un emprunt sous le titre Emprunt Ottoman 4 % sur le tribut d'Égypte, destiné à pourvoir au remboursement des titres encore en circulation de l'emprunt 5 % dit Ottoman Defence Loan 1877, et, Nous conformant à l'ordre Impérial en date du 25 redjeb 1308, déclarons par les présentes Nous engager pour Nous-même et Nos successeurs envers MM. Rothschild and Sons, qui nous ont été désignés par le susdit ordre Impérial, à payer entre leurs mains à Londres, à dater du 10 avril 1891, la somme de l. st. 280.622-18-4 qui se trouve dégagée de son affectation actuelle par l'effet du remboursement des obligations de l'emprunt Defence Loan, tel qu'il résulte du contrat ci-dessus indiqué.

« En conséquence, le gouvernement égyptien paiera annuellement pendant soixante ans à partir du 10 avril 1891, c'est-à-dire jusqu'à l'extinction de l'emprunt nouveau 4 % susmentionné à MM. N. M. Rothschild and Sons à Londres, la somme irréductible de l. st. 280.622-18-4. Cette somme sera prélevée sur le tribut d'Égypte que Nous et Nos successeurs devons et devrons au gouvernement Impérial Ottoman. La somme susdite sera payée en or, aux échéances indiquées dans le tableau ci-après. Le premier paiement aura lieu le 10 juin 1891. Fait au Caire, le 20 mars 1891 (10 Chaaban 1308).

« (S.) : Méhémet Thewfik. »

Le décret du khédive du 30 mai 1894[1] stipulait : « Nous, khédive d'Égypte, informé par la Sublime Porte de la conclusion par contrat en date du (4)16 mai 1894 entre le gouvernement de S. M. I. le sultan et MM. N. M. Rothschild and Sons de Londres, MM. de Rothschild frères de Paris, et la Banque Impériale Ottomane d'un emprunt sous le titre d'Emprunt Ottoman 3 ½ % sur le tribut d'Égypte destiné à pourvoir au remboursement de titres encore en circulation des emprunts 5 % de 1854 et 4 ½ % de 1871, et, Nous conformant à l'ordre Impérial en date du 9 Zil Cadeh 1311 (2 mai 1310/1894), déclarons par les présentes Nous engager pour Nous-même et Nos successeurs envers MM. N. M. Rothschild and Sons, qui Nous ont été désignés par le susdit ordre Impérial, à payer entre les mains de la Banque d'Angleterre à Londres, pour être affectée au service du nouvel emprunt 3 ½ %, la somme de l. st. 329.246-6-1 qui était précédemment affectée au service des emprunts 1854 et 1871 et qui se trouve dégagée de cette affectation par l'effet du remboursement desdits emprunts, tel qu'il résulte du contrat ci-dessus indiqué.

« En conséquence, le gouvernement égyptien continuera à payer annuellement pendant soixante et un ans, soit jusqu'au 15 octobre 1955, c'est-à-dire jusqu'à l'extinction de l'emprunt nouveau 3 ½ % susmentionné, la somme irréductible de l. st. 329.249-6-1 à la Banque d'Angleterre à Londres, pour être tenue par elle à la disposition de la maison à laquelle sera confié le service dudit emprunt. Cette somme sera prélevée sur le tribut d'Égypte que Nous et nos successeurs devons et devrons au gouvernement Impérial Ottoman.

« La somme susdite sera payée, en or, aux échéances indiquées dans le tableau ci-dessous.

« Le ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent décret. Fait au palais de Ras-el-Fin, le 30 mai 1894.

« (S.) : Abbas Hilmi. »

En interprétant ces actes et en analysant les circonstances dans lesquelles les emprunts avaient été contractés, les créanciers affirmaient que l'engagement assumé par l'Égypte était un engagement de droit civil, fondé sur une délégation, et que, lors de la conclusion desdits

1. Bulletin officiel des lois et décrets, année 1894, p. 135.

emprunts, il avait été dans l'intention de toutes les parties que l'obligation de l'Égypte à payer les banquiers sur ces emprunts serait assumée sans conditions et indépendamment de l'existence du tribut.

Les créanciers invoquaient à l'appui de leur thèse les arguments suivants :

1. — Dans les décrets du khédive de 1891 et 1894 il est dit : « Cette somme sera prélevée sur le tribut d'Égypte que Nous et Nos successeurs *devons et devrons* au gouvernement Impérial Ottoman. »

D'après les créanciers, cette expression « tribut que Nous devons et devrons » aurait pour but de « bien marquer que, dans les rapports avec les banquiers, le tribut aurait continué à être dû jusqu'à extinction de l'emprunt[1] ».

Il est permis de douter de la justesse de cette interprétation. Le sens de l'expression *devons et devrons* est tout à fait clair. Le tribut est un paiement périodique annuel. Dire « tribut que nous *devons* » serait parler du seul tribut de l'année courante ; dire « tribut que nous *devons et devrons* », c'est comprendre dans la formule le tribut de l'année courante, ainsi que celui des années suivantes. L'expression n'a pas d'autre portée que celle-ci.

D'ailleurs, toute cette phrase : « cette somme sera prélevée », etc., n'a rien à voir à la question de la nature de l'engagement assumé par le khédive, car elle ne parle pas de cet engagement, mais dit seulement que la somme en question sera prélevée sur le tribut « que nous devons et devrons ».

2. — Les décrets stipulent : « ... le gouvernement égyptien paiera annuellement pendant... ans... c'est-à-dire jusqu'à l'extinction de l'emprunt... la somme irréductible... »

Au sujet de cette phrase, le Tribunal du Caire se prononça ainsi que suit : « Si l'obligation prise en ces termes par l'Égypte était subordonnée à l'existence du tribut, les sommes promises n'auraient plus été ni fixes, ni irréductibles, ni pendant soixante ans et soixante et un ans, ni jusqu'à l'extinction des emprunts, puisque l'obligation de l'Égypte de les payer aurait pu cesser dès le lendemain si un événement quelconque avait supprimé le tribut. »

Cette interprétation prête à objections. Les termes employés pour fixer les sommes irréductibles à payer par l'Égypte ont pu être destinés à garantir aux banquiers émetteurs qu'aucune modification ne serait introduite jusqu'à l'extinction des emprunts *dans le mode d'affectation du tribut d'Égypte au service desdits emprunts*, établi par la Turquie et confirmé par l'Égypte. (V., à ce sujet, plus spécialement *infra*, p. 119-120).

3. — Les paiements de l'Égypte, afférents à ces emprunts, figuraient pendant dix ans, depuis la cessation de la suzeraineté de la Turquie, dans le budget égyptien au chapitre de « dette publique ». De l'avis du tribunal c'était, de la part de l'Égypte, reconnaître indirectement ces paiements comme une dette proprement égyptienne. « L'Égypte a formellement reconnu que son engagement direct envers Rothschild subsistait malgré l'extinction de sa dette du tribut envers la Turquie, car elle a inscrit à son budget pendant dix ans, depuis la déclaration du 18 décembre 1914 de la cessation de la suzeraineté de la Turquie jusqu'au 9 juillet 1924, au chapitre de la dette publique égyptienne, les sommes nécessaires au paiement de Rothschild qui y figuraient jusqu'au 18 décembre 1914 au chapitre des emprunts ottomans. »

Au sujet de cette affirmation, il convient de faire quelques observations.

La déclaration du 18 décembre 1914 institua le protectorat de la Grande-Bretagne sur l'Égypte, faisant cesser la suzeraineté de la Turquie sur ce pays. Avant le 18 décembre 1914, le gouvernement égyptien portait les annuités en question dans un sous-titre spécial de son budget annuel, intitulé « tribut d'Égypte » ; après le 18 décembre 1914, le gouvernement égyptien supprima ce sous-titre et porta désormais les annuités dans le titre de la dette publique sous la rubrique

1. PEZZI, *l. c.*, p. 29.

service d'emprunts divers », rubrique remplacée dans le budget de 1917 par celle des « emprunts ottomans[1] ». Dans les budgets faits *sur l'avis du conseiller financier*[2], pendant le protectorat britannique en Égypte, les emprunts de 1891 et de 1894 étaient donc considérés comme emprunts *ottomans*.

Ainsi donc, le fait que certaines annuités aient figuré au budget dans le chapitre de « dette publique » ne prouve rien en faveur de la thèse selon laquelle les emprunts ottomans 1891 et 1894 auraient été convertis en dette égyptienne. En général, « l'inscription de ces annuités au chapitre de la dette publique ne peut être considérée que comme une inscription de commodité comptable et ne peut avoir aucune valeur juridique engageant le gouvernement égyptien[3] ».

4. — De l'avis du tribunal[4], les discussions au sujet de la durée de l'engagement à assumer par le khédive envers les créanciers confirment que l'Égypte avait pris à leur égard un engagement sans conditions : « Si dans l'intention des parties l'Égypte ne devait point s'engager envers Rothschild à payer, malgré la suppression du tribut dû perpétuellement à la Turquie, elle n'aurait eu absolument aucun intérêt à discuter le nombre des années de son engagement envers Rothschild, puisqu'il ne pouvait que lui être indifférent de payer le tribut soit partie à Rothschild et partie à la Turquie, soit en totalité à la Turquie. Au contraire, si dans l'intention des parties l'Égypte devait s'engager à payer à Rothschild, malgré la suppression du tribut, les sommes demandées, elle avait alors, et uniquement dans ce cas, intérêt à discuter tant la durée que la contre-partie à recevoir de son engagement envers Rothschild, parce que cet engagement devait subsister à l'extinction de sa dette du tribut envers la Turquie et dans ce cas constituer pour l'Égypte une charge nouvelle, dont il était naturel qu'elle discutât la durée et la compensation... le fait d'avoir discuté la durée et la contre-partie de son engagement est donc démonstratif de son intention de s'engager envers Rothschild, malgré l'extinction éventuelle de sa dette dite du tribut envers la Turquie. »

Cet argument non plus ne nous semble pas probant.

En effet, tout le montant du tribut avait été intégralement engagé par les emprunts 1854, 1855, 1871 et 1877. Dans ces conditions, gager sur ce tribut pour de nouveaux et longs termes, de nouveaux emprunts destinés à convertir les anciens c'était différer le moment où l'Égypte, mettant pratiquement à profit la faiblesse de la Turquie et, éventuellement, l'appui de la Grande-Bretagne, eût pu demander soit la réduction de son tribut — vu, par exemple, l'amortissement des dettes qu'il avait garanties, etc. — soit même sa suppression définitive ; rappelons que la Bulgarie, érigée en 1878 en principauté vassale de la Turquie et tenue de payer à cette dernière un tribut annuel, n'a en fait jamais payé ce tribut ni la redevance en faveur du sultan incombant à la Roumélie orientale (v. *supra*, p. 108, et *infra*, p. 225-227). Les discussions au sujet de la durée de l'engagement ne prouvent donc rien en elles-mêmes.

5. — De l'avis du tribunal, l'intention des parties d'établir un engagement sans conditions de la part de l'Égypte découlerait du fait que celle-ci avait demandé au gouvernement britannique son consentement préalable à la conclusion de cet engagement : « On trouve dans le Mémorandum du Foreign Office la preuve que dans l'intention des parties l'engagement de l'Égypte envers Rothschild devait subsister même si le tribut de l'Égypte cessait d'être dû à la Turquie... En effet, on lit dans ce Mémorandum qu'avant de s'engager pour soixante ans sans condition envers Rothschild, le président du Conseil d'Égypte a chargé le résident britannique en Égypte, qui avait le contrôle financier de

---

1. MANCY, *l. c.*, p. 5.
2. *Ib.*, p. 5.
3. L'ÉCONOMISTE ÉGYPTIEN, 27 septembre 1925.
4. JOURNAL DES TRIBUNAUX MIXTES, *Ib.*, p. 5.

l'Égypte, de demander au Foreign Office « s'il ne faisait aucune objection de principe à ce que l'Égypte s'engageât à payer le tribut pendant un nombre considérable d'années... ». On y lit, en outre, qu'en décembre 1890 le résident britannique écrivait au Foreign Office « que le gouvernement du khédive était tombé d'accord avec la Porte en prenant comme base une garantie de payer le tribut pendant soixante années[1] ».

En ce qui concerne ce dernier argument, il nous faut répéter ce que nous avons dit plus haut. La Grande-Bretagne avait en Égypte non seulement des intérêts politiques et financiers d'ordre général, elle était aussi intéressée à la dette égyptienne. Aussi la perspective de voir différer pour un terme considérable le moment où l'Égypte pourrait demander à la Turquie la réduction du tribut, ne pouvait-elle pas être indifférente à la Grande-Bretagne. Quoi qu'il en soit, le fait qu'on ait demandé le consentement préalable du gouvernement britannique ne saurait être considéré dans l'occurrence comme un argument probant.

6. — De l'avis des créanciers, le fait que l'Égypte ait exigé de la Turquie une rémunération pour la promulgation des décrets respectifs confirmerait également la valeur inconditionnée de l'engagement stipulé par ces décrets : « Le gouvernement égyptien, considérant que le nouvel emprunt destiné à la conversion des emprunts précédents, plus onéreux, permettait à la Turquie de réaliser une économie et, par conséquent, un bénéfice important, réclamait une participation dans les bénéfices à réaliser par la Turquie. Le gouvernement égyptien indiqua la somme de l. st. 30.000 par an. Le gouvernement ottoman refusa d'adhérer à ce point de vue et répliqua que l'Égypte trouverait dans la suppression du régime des Rafthiehs une compensation envers les banquiers. En réalité, le bénéfice obtenu par l'Égypte, à cause du nouveau régime douanier, a été de l. st. 72.000 en 1891 et s'est élevé jusqu'à un maximum de l. st. 189.000 en 1908[2]. »

« En novembre 1890, le résident britannique écrivait au Foreign Office pour le prier de ne pas s'opposer à ce que l'Égypte prenne un engagement de soixante années, vu que le khédive et toutes les autorités égyptiennes étaient désireux de conclure cette affaire évidemment en vue des avantages que l'Égypte devait recueillir du changement du régime douanier ; il est donc manifeste que l'engagement direct de l'Égypte envers Rothschild était subordonné au changement du régime douanier à obtenir de la Porte[3]. »

Pour des raisons que nous avons exposées plus haut, *ad* 4, nous ne pouvons considérer cet argument comme probant. Rappelons encore une fois qu'en offrant son tribut comme gage de nouveaux emprunts à longue échéance et en corroborant cette opération par un décret du khédive même, l'Égypte différait pratiquement la réduction, voire la suppression éventuelle de ce tribut. Ce sacrifice et le service que l'Égypte rendait ainsi à la Turquie lui étaient rémunérés par cette dernière. Ce fait, en lui-même, ne nous semble rien prouver quant à la valeur inconditionnée de l'engagement de l'Égypte vis-à-vis des créanciers.

IV

Ainsi nous ne saurions admettre comme probants les arguments susexposés des créanciers. Les engagements stipulés par les décrets du khédive de 1891 et 1894 ne constituent pas des obligations de droit civil fondées sur la délégation ; ce ne sont pas du tout des obligations inconditionnées. Quelle en est la nature juridique? Pour répondre à

1. TRIBUNAL, *l. c.*, p. 6 ; v. aussi PEZZI, *l. c.*, p. 31.
2. PEZZI, *l. c.*, p. 12-13.
3. TRIBUNAL, *l. c.*, p. 6.

cette question, il nous faut analyser l'histoire de ces emprunts, ainsi que le texte des décrets de 1891 et 1894.

L'emprunt 6 % 1854 fut garanti par le tribut d'Égypte. Conformément à la loi ottomane du 14 août 1854, le « *service de l'emprunt*, outre une hypothèque sur les revenus généraux de l'Empire, *est garanti* spécialement *par le tribut* d'Égypte ».

Conformément à la convention de Londres conclue le 27 juin 1855 entre la France, la Grande-Bretagne et la Porte, il fut émis, en 1855, un nouvel emprunt 4 % garanti par la France et la Grande-Bretagne[1], l'article 3 de cette convention prévoyant que « l'intérêt et le fonds d'amortissement dudit emprunt formeront *une charge grévant tous les revenus de l'Empire Ottoman*, et spécialement *la somme annuelle restée libre sur le tribut d'Egypte*, prélèvement fait de la partie affectée au premier emprunt, et, en outre, le produit des douanes de Smyrne et de Syrie... ».

En 1871, le gouvernement impérial ottoman contractait un nouvel emprunt 6 %. Le paiement des intérêts et le remboursement des titres amortis devaient s'effectuer annuellement au moyen d'une somme *à prélever sur le tribut* annuel que l'Égypte devait à la Turquie.

Des textes précités, il apparaît donc que *les emprunts 1854, 1855, 1871 avaient été gagés sur le tribut comme tel.*

Ces emprunts conclus, la partie du tribut affectée à leur service a été effectivement versée chaque année à Londres. Mais, à partir de 1875, le service n'en fut pas effectué régulièrement, l'ambassadeur de Turquie à Londres (sans l'ordre duquel les fonds ne pouvaient pas être remis aux banquiers chargés du service) ayant donné, à partir de cette année, une autre destination à une partie des sommes envoyées à Londres par l'Égypte.

Par conséquent, en 1877, le service des intérêts et des amortissements de ces emprunts se trouvait en partie suspendu depuis deux ans. Dans ces circonstances, il intervint entre la Turquie et ses créanciers un accord fondé sur deux conventions dressées à la même date du 17 septembre 1877, la première relative à l'emprunt de 1854 et la seconde relative à l'emprunt de 1871.

Les grandes lignes de ces deux conventions peuvent se résumer comme suit : les créanciers acceptaient de réduire à 5 % et à 4 ½ % respectivement les intérêtes des emprunts de 1854 et de 1871, fixés originairement à 6 %. De son côté, *la Turquie acceptait que la somme annuelle convenue pour le service des emprunts fût dorénavant payée par l'Égypte directement aux créanciers, sans aucune intervention du gouvernement ottoman*[2].

Conformément à la convention du 19 septembre 1877, il fut émis un nouvel emprunt, l'*Ottoman Defence Loan 5 %*, gagé sur le tribut d'Égypte.

La convention stipulait que l'Égypte devait s'engager à verser *directement entre les mains* des banquiers, MM. Glinn, Mills, Currie et C°, à Londres, la somme annuelle convenue pour le service de l'emprunt et ce *sans aucune intervention du gouvernement ottoman et jusqu'à l'extinction de l'emprunt*[3].

Les décrets du khédive d'Égypte de 1877 stipulent que l'engagement

---

1. M. N. R. G., t. XV, p. 624 et suiv. ; 18 and 19 Victoria, c. 99.
2. Pezzi, *l. c.*, p. 9-10.
3. A. Courtois fils, *l. c.*, p. 164.

à payer porte sur la partie sous-mentionnée *du tribut dont l'Égypte est redevable*, et que les paiements devront être effectués *à valoir sur le tribut*[1].

Quelles sont la portée et la teneur de ces dispositions?

Elles sont parfaitement simples, parfaitement claires et usuelles en pareils cas : le débiteur, c'est-à-dire la Turquie, après avoir affecté un revenu déterminé pour le service de sa dette, en a tiré en 1875 un parti illicite et ne l'a pas employé pour le besoin auquel il était destiné aux termes de son engagement vis-à-vis des créanciers. C'est pourquoi, et afin d'éviter un pareil abus à l'avenir, on renforça en 1877 l'affectation de ce revenu en le soustrayant à la disposition directe du débiteur. Désormais, l'Égypte avait à verser une partie de son tribut non pas à la Porte, mais directement aux créanciers, « sans aucune intervention du gouvernement ottoman ».

La pratique du XIXe siècle connaît des cas analogues où des revenus publics, affectés au service des dettes d'un État, ont été soustraits à la disposition du trésor de cet État.

FRANCE[2], loi du 28 avril 1816. — Art. 10 : « Le revenu des postes est exclusivement et immuablement attribué à la caisse d'amortissement... Le caissier de l'administration des postes ne sera valablement libéré des sommes qu'il aura dû verser à la Caisse d'amortissement que par un récipissé du caissier de cette caisse. »

Loi du 25 mars 1817. Art. 139 : « ... Les produits nets... des... sont affectés au paiement des intérêts de la dette perpétuelle et au service de la Caisse d'amortissement... »

Art. 141 : « ... Les receveurs généraux des finances ne pourront être définitivement libérés du montant de ces produits nets que par les récépissés de l'établissement qui sera chargé de ces services. »

PRUSSE[3], *Verordnung* du 17 janvier 1820. — § VII : « Zur regelmässigen Verzinsung und Tilgung überweisen wir hiermit... Die Einzahlung dieser Fonds geschieht von den Provinzialkassen unter Verantwortlichkeit der denselben vorgesetzten Behörden... direkt an die Staatsschulden-Tilgungskasse. Vom 1 Januar 1820 an kann die Verausgabung vorstehender Intraden seitens der Provinzialkassen nur durch Quittungen der eben genannten Kasse rechnungsmässig justifiziert werden... »

Dans ces deux exemples, des fonctionnaires, *receveurs des finances*, sont rendus directement responsables du versement des fonds qu'ils auront reçus, aux établissements chargés du service de la dette publique.

Dans d'autres cas, les *percepteurs de certains revenus* déterminés sont tenus à les verser auxdits établissements sans passer par la trésorerie d'État. Les exemples sont nombreux : Égypte, loi du 6 juin 1890 ; Serbie, emprunt du (4) 16 janvier 1890, loi du (8) 20 juillet 1895 ; Grèce, loi du (26 février) 10 mars 1898 ; emprunts autrichien et hongrois de 1924 et 1925 ; Allemagne, plan Dawes, 1924, etc. (v. *infra*, § 34).

Également instructif sous ce rapport est le texte du contrat de conversion de l'Emprunt Ottoman 5 % 1888, du (21 févr.) 6 mars 1903.

Art. 6, al. 2 : « Le gouvernement Impérial Ottoman assigne et affecte à ce service d'une manière exclusive, jusqu'à parfaite extinction du capital nominal de

1. PEZZI, *l. c.*, p. 34.

2. G. JÈZE, *Technique du crédit public*, 6e éd., Paris, 1925, p. 422.

3. C. SATTLER, *Das Schuldenwesen des Preussischen Staates und des Deutschen Reiches*, 1893, p. 216 ; O. SCHWARZ et G. STRUTZ, *Der Staatshaushalt und die Finanzen Preussens*, t. III, p. 45 et suiv.

obligations, le produit des revenus ci-après désignés, dont la gestion et l'encaissement sont confiés à l'Administration de la Dette Publique Ottomane, savoir :...

« 7) Affectations privilégiées sur la dîme des céréales du Sandjak de Smyrne pour la somme de 30,000 livres turques. *A cet effet, le gouvernement Impérial remettra à l'ordre de l'Administration de la Dette Publique Ottomane des bons de fermiers des dîmes susénoncées.*

« Il est entendu que lors de l'adjudication, à laquelle assistera un délégué de l'Administration de la Dette Publique Ottomane, *les bons obligatoires à livrer* par les adjudicataires pour la contre-valeur des dîmes résultant de cette adjudication, pour l. st. 30,000, *seront libellés payables à l'ordre des caisses de l'Administration de la Dette Publique Ottomane* se trouvant dans le dit Sandjak, *et la totalité de ladite somme* de l. st. 30.000 *sera remise directement aux dites caisses.* »

Quelles sont les grandes lignes de toutes ces dispositions ?

Un certain revenu est *affecté* en faveur des créanciers ; c'est une mesure d'ordre *budgétaire ;* tels ou tels revenus déterminés sont destinés à couvrir une dépense déterminée. En même temps, ces revenus ne sont pas versés aux caisses du Trésor : l'*affectation* d'un revenu déterminé est donc renforcée par son *assignation :* ce revenu est soustrait à la disposition du débiteur. Ceci est une mesure concernant l'*administration des fonds ;* non seulement certains revenus du budget sont affectés à une destination déterminée, mais ils ne passent même pas par les caisses du Trésor.

La responsabilité du percepteur ou du payeur, tenus à verser tels ou tels revenus publics directement aux créanciers, peut être conçue de la façon suivante :

a) Pour le receveur des finances vis-à-vis du gouvernement qui s'est imposé lui-même des restrictions, cette responsabilité peut être soit d'ordre disciplinaire, soit — ainsi que c'était le cas en France, d'après les lois de 1816 et 1817, et en Prusse d'après la loi de 1820 — d'ordre pécuniaire (nous laissons de côté la question de l'efficacité d'une telle responsabilité).

b) Pour le receveur des finances ou le payeur vis-à-vis des créanciers mêmes, cette responsabilité ne peut être que pécuniaire, le receveur ou le payeur garantissant aux créanciers qu'ils ne verseront qu'à eux la somme convenue.

Cependant, pareille responsabilité ne signifie point que le receveur des finances ou le payeur assument l'obligation absolue et inconditionnée de payer aux créanciers une somme déterminée. Ils s'engagent seulement à payer aux créanciers et non au trésor, dans des conditions et pendant une période déterminées, une certaine somme à prélever sur celles que le receveur aura perçues ou que le payeur aura à verser au trésor. Leur engagement ne va pas au delà. Il n'offre aucun caractère d'obligation inconditionnée, ni de délégation de droit civil.

Les créanciers des emprunts 1891 et 1894 prétendent que les conditions de ces emprunts diffèrent sous le rapport qui nous intéresse de celles de l'emprunt 1877.

Les décrets du khédive de 1877 stipulent notamment que l'engagement de payer porte sur la « partie sous-mentionnée du tribut dont elle (l'Égypte) est redevable » et que les paiements doivent être effectués « à valoir sur le tribut ».

Or, affirment les créanciers, les décrets de 1891 et 1894 ne contiennent pas ces termes ; il leur est substitué le paiement « irréductible », « jusqu'à extinction complète » de la dette.

L'article 2 du contrat passé le (21 février) 5 mars 1891 entre le gouvernement turc et MM. N. M. Rothschild and Sons de Londres, MM. Rothschild frères de Paris et la Banque Impériale Ottomane, a été formulé de la façon suivante :

Le présent contrat ne deviendra définitif et obligatoire pour les contractants qu'après la remise entre les mains des contractants de l'acte par lequel le khédive s'engagera à leur verser directement et dans les conditions prévues à l'art. 8 l'annuité de... »

L'article 7 du contrat passé le (4)16 mai 1894 entre le gouvernement Ottoman et les banques précitées[1] stipulait :

« ... Le gouvernement impérial ottoman s'oblige à faire prendre par le gouvernement de S. A. le Khédive, directement avec les contractants, l'engagement de continuer à verser... »

Par les décrets du khédive du 20 mars 1891 et 30 mai 1894, il a été stipulé :

« ... déclarons... Nous engager... envers MM. Rothschild and Sons... à payer entre leurs mains... ».

C'est pourquoi les représentants des créanciers sont d'avis que la teneur des décrets de 1891 et 1894 ne serait pas la même qu'en 1877[2], à savoir que l'engagement assumé par le khédive vis-à-vis des créanciers en 1891 et 1894 serait indépendant du tribut.

Ce point de vue nous semble manquer de bien-fondé.

En effet, l'emprunt 1891 4 % avait été contracté aux fins de la conversion de l'emprunt 1877 5 % ; le décret du khédive du 20 mars 1891 stipulait (voir le texte entier *supra*, p. 114-115) :

« *Nous conformant à l'ordre Impérial...* déclarons... Nous engager... envers MM. Rothschild... *qui Nous ont été désignés par le susdit ordre Impérial...* »

La formule est parfaitement claire. En vertu du lien politique entre le sultan-suzerain et le khédive-vassal, celui-ci reçoit de celui-là un ordre — l'*assignation* — de payer aux personnes désignées par le sultan des sommes déterminées. Le décret du khédive de 1891 est un résultat de cet ordre ; il ne s'y agit pas d'une transaction de droit privé entre le sultan et le khédive, mais d'un acte impératif du sultan basé sur la nature des rapports politiques entre la Turquie et l'Égypte.

A quoi s'engageait donc le khédive en exécution de l'ordre du sultan?

« ... déclarons Nous engager... à payer... *la somme* de l. st. 280,622-18-4 *qui se trouve dégagée de son affectation actuelle...* ».

Ici encore la situation est nette : le khédive s'engage à payer une certaine somme qui avait, jusqu'au moment de cet engagement, une affectation déterminée.

Il ne s'agit donc pas d'une obligation pécuniaire abstraite, mais d'un engagement d'effectuer, par ordre du sultan et à des personnes désignées par ce dernier, un paiement déterminé. Ce paiement, vu la conversion de l'emprunt 1877, est reporté du service de ce dernier emprunt dans le service de l'emprunt 1891.

Quel est ce paiement ? Les décrets du khédive de 1877 le disent expressément : c'est un paiement « à valoir sur le tribut ». Il est reporté dans le service de l'emprunt 1871, mais il n'en demeure pas moins « à valoir sur le tribut ».

Par le contrat de conversion des emprunts de 1854 et de 1871, en date du (4) 16 mai 1894, art. 7, il a été stipulé : « Le gouvernement Impérial Ottoman assigne et affecte au service du nouvel emprunt... la somme annuelle de.... A cet effet et pour assurer le service, le gouvernement Impérial Ottoman s'oblige à faire prendre par le gouvernement de Son Altesse le Khédive, *directement avec les contractants*, l'engagement de *continuer à verser... la susdite somme* de... *qui était précédemment affectée* au service des emprunts 1854 et 1871. »

---

1. *Traités, protocoles, lois, règlements et documents divers annexés au contre-mémoire ottoman*, Constantinople, 1911, p. 74.

2. Pezzi, *l. c.*, p. 34.

Dans le décret du khédive en date du 30 mai 1894 il est dit : « ... déclarons... Nous engager... à payer... la somme de... *qui était précédemment affectée au service des emprunts* 1854 et 1871 et qui se trouve dégagée de cette affectation par l'effet du remboursement desdits emprunts ».

Ici encore il est parfaitement clair qu'il ne s'agit pas d'établir un nouvel engagement de l'Égypte vis-à-vis des créanciers, mais seulement de modifier l'assignation : l'ancienne assignation en faveur des emprunts 1854 et 1855 est remplacée par une assignation en faveur de l'emprunt 1894. *L'objet de l'assignation reste le même.*

Quel est, dans l'occurrence, cet objet? Aux termes des lois du 14 août 1854 et de 1871, ce sont les annuités revenant à la Turquie à titre de tribut.

Que l'objet de l'assignation soit demeuré le même, c'est ce que confirme nettement le fait que les deux décrets du khédive de 1891 et 1894 stipulent également : « Cette somme sera prélevée sur le tribut d'Égypte. »

Si la portée juridique des décrets impliquait pour l'Égypte l'engagement d'assumer la responsabilité inconditionnée du service des emprunts 1891 et 1894, la présence de cette expression dans les décrets du khédive ne s'expliquerait pas. Que « cette somme sera prélevée sur le tribut », ceci ne concerne ni n'intéresse les créanciers. C'est une affaire des rapports intérieurs entre l'Égypte et la Turquie.

Par contre, la présence de cette expression dans le décret, en regard de ce qui vient d'être exposé, souligne et confirme que l'objet de l'assignation reste le même.

De l'avis des créanciers, le terme employé, « prélever », c'est-à-dire lever préalablement, rend parfaitement le sens voulu par les deux États, à savoir que l'Égypte prélèverait sur le tribut et préalablement à tout paiement à la Turquie le montant de l'annuité de l'emprunt. Si l'on avait voulu que l'annuité ne fût due par l'Égypte que tant que celle-ci devait le tribut, on aurait dû le déclarer expressément ou tout au moins remplacer le mot « prélevée » par une autre expression plus adéquate, dire par exemple : « Cette somme *sera prise* sur le tribut[1]. »

D'après les créanciers, on ne saurait interpréter la phrase en question comme si elle signifiait : « Cette somme sera (*due tant qu'elle pourra être*) prélevée sur le tribut[2]. »

Le tribunal a été également d'avis que cette phrase ne peut signifier autre chose que « dans les rapports entre l'Égypte et la Turquie cette somme sera prélevée sur le tribut, car sans cette phrase l'Égypte aurait été exposée à payer le tribut deux fois par an : 1) à Rothschild, 2) à la Turquie ».

Si le décret avait dit « cette somme sera prise sur le tribut », ce serait peut-être plus net. Mais il est impossible d'affirmer que le seul mot « prélevée » permette d'interpréter les intentions des parties dans un sens différent.

Les créanciers affirmaient que l'intention des parties avait été de fixer l'engagement de la part de l'Égypte de payer aux créanciers, sur les emprunts 1891 et 1894, une somme déterminée pendant un nombre déterminé d'années, que l'Égypte soit ou non tenue à l'avenir de payer un tribut à la Turquie : « Pour des raisons évidentes d'opportunité on ne pouvait pas dire ouvertement dans ces décrets que l'Égypte aurait continué à payer même si le tribut venait à être supprimé : la Turquie n'aurait jamais pu admettre une pareille formule[3]. »

Cet argument non plus ne nous semble pas probant ; l'Égypte eût pu, avec

1. MANCY, *l. c.*, p. 21.
2. PEZZI, *l. c.*, p. 33.
3. PEZZI, *l. c.*, p. 29.

autant de raison, affirmer le contraire, à savoir que « pour des raisons d'opportunité on ne pouvait pas dire ouvertement dans ces décrets que l'Égypte n'aurait à payer que si le tribut ne venait pas à être supprimé — car cette formule aussi la Turquie n'aurait jamais pu l'admettre ».

Quelle est donc, en fin de compte, la nature juridique des engagements de l'Égypte vis-à-vis des créanciers, établis par les décrets de 1891 et 1894?

L'Égypte a participé à un acte dit *assignation*[1]. L'assignation est une espèce de mandat consistant en ce que l'assignant charge l'assigné de payer à l'assignataire une certaine somme que cet assigné doit à l'assignant. L'objet de l'assignation a été le tribut[2].

Cette assignation avait comme objet des paiements *périodiques;* c'est pourquoi :

1. — La Turquie — *l'assignant* — a confirmé aux *assignataires* que l'assignation est irrévocable. Le contrat du (4) 16 mai 1894, art. 7, stipule : « Le gouvernement Impérial ottoman *assigne* et affecte au service du nouvel emprunt 3 ½ %, d'une manière absolue et irrévocable, jusqu'à parfaite extinction du capital nominal de l'emprunt nouveau, la somme de ..... » La Turquie s'engage envers les créanciers « à faire prendre » par l'*assigné* « l'engagement à verser annuellement à la Banque d'Angleterre, et jusqu'à complet remboursement du nouvel emprunt, la somme..... » (art. 7).

2. — L'Égypte — *l'assigné* — confirme dans son décret du 30 mai 1894 l'acceptation de cette assignation : « Nous conformant à l'ordre Impérial..., déclarons Nous engager... à payer entre les mains de la Banque d'Angleterre à Londres, pour être affectée au service du nouvel emprunt 3 ½ %, la somme..... pendant soixante et un ans, soit jusqu'au 15 octobre 1955, c'est-à-dire jusqu'à l'extinction de l'emprunt nouveau 3 ½ % susmentionné. »

Quelle valeur avait cet engagement de l'Égypte et pourquoi l'avait-on exigé?

Il était nécessaire, pour garantir l'exécution par la Turquie de l'engagement qu'elle avait assumé vis-à-vis des créanciers, d'affecter annuellement une partie déterminée du tribut d'Égypte au service de l'emprunt — engagement qu'elle avait enfreint en 1875-1877.

D'après le CODE CIVIL ALLEMAND (§ 784), l'assigné est envers l'assignataire « zur zeistung verpflichtet, wenn er die Anweisung durch schriftlichen Vermerk auf der Urkunde annimmt ». *L'assignation une fois acceptée, l'assignant ne peut la révoquer* (« wiederrufen ») (§ 790).

Mais cette acceptation par l'Égypte de l'assignation de la Turquie ne donne pas aux créanciers plus de droit que l'assignation et l'acceptation n'en contiennent.

CODE CIVIL ALLEMAND, § 784, al. 1 : « ... der Anzeptant... kann dem Empfänger solche Einwendungen entgegensetzen... welche sich aus dem Inhalte der Anweisung oder dem Inhalte der Annahme ergeben. » V. aussi le CODE DE COMMERCE ALLEMAND, § 364, al. 2.

Le contrat du (21 févr.) 5 mars 1891, passé entre les banquiers et la Porte Ottomane, stipule (art. 2) : « Le présent contrat ne deviendra définitif

---

1. L. ARNDTS, R. v. ARNESBERG, PANDEKTEN, 13 éd., Stuttgart, 1886, p. 500 et suiv.

2. M. MOYÉ, *Le droit des gens*, Paris, 1920, p. 169, « un tribut annuel dû par l'Égypte à la Turquie qui en a *vendu le produit* à la banque de Rothschild en échange d'un emprunt ».

qu'après la remise entre les mains des contractants de l'acte par lequel le khédive s'*engagera* à leur *verser directement*... l'annuité... »

Il est donc parfaitement clair ce que voulaient les créanciers : un engagement de la part du khédive de leur *verser directement* l'annuité. Il ne s'agit pas ici d'établir *une obligation directe* de l'Égypte envers les créanciers. L'obligation que le khédive devait assumer portait précisément sur le *versement direct* aux créanciers *des sommes dont il était redevable au sultan.*

Le préambule du contrat du (4)16 mai 1894 entre la Turquie et les banquiers porta également : « Le service d'intérêts et d'amortissement dudit emprunt sera assuré par une annuité que S. A. le Khédive s'engagera à *verser directement* à la Banque d'Angleterre, annuité qui sera prélevée sur le tribut que Lui et ses successeurs doit et devront au gouvernement Impérial Ottoman. »

L'art. 7 stipule : « Le gouvernement Impérial Ottoman assigne et affecte au service du nouvel emprunt 3 ½ %, d'une manière absolue et irrévocable, jusqu'à parfaite extinction du capital nominal de l'emprunt nouveau, la somme annuelle de l. st. 329,249-6-1. A cet effet, et pour assurer le service, le gouvernement Impérial Ottoman s'oblige à faire prendre par le gouvernement de Son Altesse le Khédive, directement avec les contractants, l'engagement de *continuer à verser* annuellement à la Banque d'Angleterre et jusqu'à complet remboursement du nouvel emprunt 3 ½ % la susdite somme de l. st. 329,249-6-1, qui était précédemment affectée au service des emprunts 1854 et 1871. »

Ainsi donc, dans l'art. 7 il ne s'agit que d'un engagement conclu directement avec les contractants de *continuer à verser* ce qui avait été convenu pour les emprunts 1854 et 1871.

Tout ce qui vient d'être exposé nous amène donc à conclure que les engagements pris par l'Égypte en 1891 et 1894 n'impliquent pas *pour les créanciers* le droit d'exiger de l'Égypte qu'elle assume les dettes en question.

Il faut aussi avoir en vue les considérations suivantes :

Dans la pratique des traités internationaux, on a parfois appliqué la règle suivant laquelle les dettes conclues, fût-ce au nom et pour le compte d'un pays, mais sous la pression d'un pouvoir étranger ou extérieur, pour les besoins de ce dernier et non pour ceux du pays en question, ne sont pas obligatoires pour ce dernier en cas où il se libère du pouvoir qui lui avait imposé ces dettes (voir *supra*, p. 25-30, et *infra*, p. 145-147).

En ce qui concerne les emprunts ottomans 1854, 1855, 1871, 1877, 1891 et 1894, gagés sur le tribut d'Égypte, nous pouvons constater :

1° Que pas un centime de ces emprunts n'est allé à l'Égypte ;

2° Que les emprunts 1854 et 1855 ont été émis par la Turquie afin de « poursuivre avec vigueur la guerre contre la Russie » ;

3° Que l'emprunt 1877, le *Defence Loan*, a été émis par la Turquie pour les besoins de sa guerre contre la Russie ;

4° Que l'emprunt 1891 a été destiné à convertir l'emprunt 1877, et celui de 1894 à convertir les emprunts 1854 et 1871.

Dans ces conditions, il y a lieu de douter que les décrets du khédive de 1891 et 1894 imposent à l'Égypte, même en dehors de leur teneur juridique, l'obligation d'assumer les dettes ottomanes gagées sur son tribut.

V

Ainsi nous sommes donc amenés à conclure que ni les dispositions des traités de paix, ni les décrets du khédive de 1891 et 1894 n'obligent l'Égypte à assumer les dettes ottomanes gagées sur son tribut. D'autre part, nous avons constaté que l'Égypte n'est pas tenue de prendre part à la répartition générale des dettes ottomanes.

Dans ces conditions, l'Égypte, État indépendant et souverain, est-

elle obligée à continuer le service des emprunts ottomans gagés sur son tribut?

Nous l'y croyons obligée, cette obligation, qui relève du droit public international, ressortissant aux rapports juridiques établis entre la Grande-Bretagne et l'Égypte lors de la proclamation de l'indépendance de cette dernière, en 1922.

Après que la Turquie fut entrée dans la guerre générale, le *Journal officiel* d'Égypte publia, le 18 décembre 1914, la déclaration suivante[1] : « Le principal secrétaire d'État de Sa Majesté Britannique pour les affaires étrangères annonce que, vu l'état de guerre résultant de l'action de la Turquie, l'Égypte a été placée sous la protection de Sa Majesté et constituera dorénavant un protectorat britannique. La suzeraineté de la Turquie sur l'Égypte cesse ainsi d'exister et le gouvernement de Sa Majesté prendra toutes les mesures nécessaires pour la défense de l'Égypte et pour la protection de ses habitants et de ses intérêts. »

La communication britannique du 19 décembre 1914 précise « que le sultan et l'ex-khédive se trouvent tous deux déchus *en faveur de Sa Majesté Britannique de tous droits sur l'Égypte*... Le gouvernement de Sa Majesté s'estime le dépositaire, pour le compte des habitants de l'Égypte, aussi bien des droits ainsi échus à Sa Majesté que de ceux exercés en Égypte pendant ces trente dernières années de réformes[2] ».

Ainsi donc, à partir de 1914, la Grande-Bretagne devenait le successeur de l'Empire ottoman en Égypte[3] : tous les droits du sultan sur l'Égypte passaient à la Grande-Bretagne.

Le traité de *Sèvres* du 10 août 1920 stipula, art. 101 : « La Turquie renonce à tous ses droits et titres en et sur l'Égypte. Cette renonciation prendra effet à dater du 5 novembre 1914. La Turquie déclare qu'en conformité avec l'action prise par les puissances alliées elle reconnaît le protectorat sur l'Égypte, déclaré par la Grande Bretagne le 18 décembre 1914. »

Art. 112 : « La Turquie renonce à tout droit au tribut payé antérieurement par l'Égypte... »

Ainsi, aux termes du traité de Sèvres, les droits de la Turquie sur l'Égypte étaient transférés à la Grande-Bretagne. La Turquie renonçait à tout droit au tribut. Il convient de bien noter ce détail : le tribut n'était pas annulé, mais la Turquie renonçait à ses droits sur lui. *En ipso*, le droit au tribut d'Égypte passait à la Grande-Bretagne.

C'est ce que confirme le texte subséquent de l'art. 112 du traité de *Sèvres* « La Grande-Bretagne s'engage à décharger la Turquie de tout engagement à l'égard des emprunts turcs garantis sur le tribut d'Égypte.

« Les sommes que les khédives... se sont... engagés à payer aux maisons qui s'étaient chargées des émissions desdits emprunts seront appliquées comme par le passé... ; *à l'extinction de ces emprunts de* 1894, 1891 et 1855, *tous engagements de la part du gouvernement égyptien provenant du tribut d'autrefois payé par l'Égypte à la Turquie prendront fin.* »

Ici encore la formule est nette : le tribut n'est pas supprimé, l'Égypte est tenue comme par devant à payer aux banquiers ; il ne sera supprimé qu'à l'extinction des emprunts en question.

---

1. Cité dans le RECUEIL DES TRIBUNAUX ARBITRAUX MIXTES, 1925, t. IV p. 235, T. A. M. anglo-allemand, 19 décembre 1923 et 31 mai 1924, Claim 631 *National Bank of Égypt v. German Government and Bank für Handel und Industrie.*

2. RUZÉ, *l. c.*, R. D. I. L. C., 1922, p. 402-403.

3. RUZÉ, *ibid.*, p. 407.

L'indépendance de l'Égypte a été instituée par la déclaration du gouvernement britannique du 28 février 1922, conçue en ces termes[1] :

« Considérant que le gouvernement de Sa Majesté, conformément à ses intentions déclarées, désire immédiatement reconnaître l'Égypte comme État souverain et indépendant, et considérant que les relations entre le gouvernement de S. M. et l'Égypte constituent un intérêt essentiel pour l'Empire britannique ;

Sont déclarés par les présentes les principes suivants :

1. Le protectorat britannique est terminé et l'Égypte est déclarée être un État souverain et indépendant ;

2. Aussitôt que le gouvernement de Sa Hautesse aura promulgué un acte d'indemnité applicable à tous les habitants de l'Égypte, la loi martiale proclamée le 2 novembre 1914 sera abrogée ;

3. *En attendant le moment où il sera possible*, par la libre discussion et des accommodements amicaux des deux côtés, *de conclure* entre le gouvernement de S. M. et le gouvernement égyptien *des accords en ce qui regarde les matières suivantes, ces matières sont absolument réservées à la discrétion du gouvernement de S. M. :*

a) La sécurité des communications de l'Empire britannique en Égypte ;

b) La défense de l'Égypte contre toute agression étrangère ou contre toute ingérence étrangère, directe ou indirecte ;

c) *La protection des intérêts étrangers en Égypte* et la protection des minorités ;

d) Le Soudan.

En attendant la conclusion de tels accords, le statu quo *en toutes ces matières restera intact.* »

Cette déclaration énonce d'une manière parfaitement nette que le *statu quo* restera intact en toutes matières touchant les intérêts étrangers en Égypte, lesquelles, jusqu'à conclusion des accords les concernant, seront « absolument réservées à la discrétion du gouvernement britannique ».

Dans la question qui nous intéresse, le *statu quo* signifie :

1° Que « les sommes que les khédives... se sont engagés à payer aux maisons qui s'étaient chargées des émissions des emprunts (gagés sur le tribut d'Égypte)... seront appliquées comme par le passé » (traité de Sèvres, art. 112).

En fait, après l'institution du protectorat, l'Égypte avait continué à verser ponctuellement les sommes convenues aux banquiers en question.

2° Que les « engagements de la part du gouvernement égyptien provenant du tribut ne prendront fin qu'à l'extinction de ces emprunts » (traité de Sèvres, art. 112).

Ce n'est qu'à la lumière de ces considérations qu'on arrive à comprendre la portée exacte des dispositions respectives du traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923.

Art. 16 : « La Turquie déclare renoncer à tous droits et titres, de quelque nature que ce soit, sur ou concernant les territoires situés au delà des frontières prévues par le présent traité... »

Art. 17 : « L'effet de la renonciation de la Turquie à tous droits et titres sur l'Égypte et sur le Soudan prendra date du 5 novembre 1914. »

Ici, il ne s'agit plus du tribut. La question du tribut a déjà été

---

1. HOZÉ, *l. c.*, R. D. I. L. C., 1923, p. 67 ; v. aussi HALL-HIGGINS, *l. c.*, 8e éd., p. 44 ; v. aussi Cmd. 1592, 1922, et Despatch du Lord Curzon du 15 mars 1922 aux représentants diplomatiques de S. M. à l'étranger, Cmd. 1617, 1922.

réglée précédemment. Il est converti en engagement de l'Égypte *envers la Grande-Bretagne* de continuer le service des emprunts gagés sur ce tribut jusqu'à leur extinction totale.

On comprend également que l'article 18 se borne à constater que « le service de ces emprunts constitue aujourd'hui une partie du service de la dette publique égyptienne ».

L'obligation de l'Égypte d'assurer le service de ces emprunts relève donc d'un engagement de *droit public international* par lequel l'Égypte s'est engagée envers la Grande-Bretagne à conserver le *statu quo* sous ce rapport » en attendant le moment où il sera possible, par la libre discussion, de conclure des accords... » (déclaration du 28 février 1922).

D'où les dispositions de l'article 19 du traité de *Lausanne* faisant suite à l'article 18 qui traite des dettes en question :

Art. 19 : « Des stipulations ultérieures à intervenir dans des conditions à déterminer entre les puissances intéressées régleront les questions naissant de la reconnaissance de l'État égyptien, auxquelles ne s'appliquent pas les dispositions du présent traité relatives aux territoires détachés de la Turquie en vertu dudit traité. »

Ainsi donc l'obligation de l'Égypte d'assurer le service de ces emprunts est incontestable. Elle ressort de son engagement *envers la Grande-Bretagne* de conserver le *statu quo* après l'institution par cette dernière de son indépendance.

C'est ce qui atteste, entre autres choses, le rapport de Sarvoit Pacha présenté au sultan de l'Égypte le 1er mars 1922, c'est-à-dire au lendemain du jour où la Grande-Bretagne instituait l'indépendance de l'Égypte[1].

« Il ne reste plus à l'Égypte qu'à s'employer à démontrer à la Grande-Bretagne, relativement à la protection de ses intérêts, qu'il n'est nul besoin pour elle d'insister sur des garanties pouvant porter atteinte à notre indépendance, la bonne foi de l'Égypte et son propre intérêt au respect des engagements pris constituant à cet égard la meilleure et la plus efficace des sauvegardes. »

La constitution égyptienne du 19 avril 1923, art. 154, stipule en termes catégoriques que « la constitution ne peut avoir effet de porter atteinte ni aux obligations de l'Égypte envers les États étrangers ni aux droits que les étrangers auraient acquis en Égypte en vertu des lois, des traités ou des usages reconnus ».

Ce qui détermine pour l'Égypte l'obligation d'assurer le service des emprunts en question n'est donc pas le fait d'avoir été le vassal de la Turquie et de lui avoir payé un tribut ; ni le fait que ce tribut ait servi à gager, en faveur des créanciers, certaines dettes ottomanes ; ni l'obligation présumée de l'Égypte envers les créanciers de la Turquie de prendre part à la répartition générale des dettes ottomanes ; ni enfin son engagement présumé envers les créanciers des emprunts gagés sur le tribut, engagement qui découlerait des décrets de 1891 et 1894 ; ce qui détermine cette obligation est l'obligation de l'Égypte *envers la Grande-Bretagne*, obligation relevant du droit public international.

Notons que le gouvernement égyptien a précisément soutenu la thèse suivant laquelle la question des dettes ottomanes gagées sur le tribut d'Égypte ne tombe pas sous la juridiction des tribunaux mixtes, mais ressortit au Tribunal de la Haye.

L'analyse de la nature et de la teneur de cette dernière obligation n'entre pas dans les cadres de la question qui nous intéresse.

---

1. Ruzé, *l. c.*, 1923, p. 71.

§ 21

4. — Cas intermédiaires.

Dans certains cas, il peut y avoir quelque difficulté pratique à décider s'il s'agit dans l'occurrence d'une simple autonomie administrative et financière (*infra*, § 22) ou de l'existence d'un organisme politique distinct.

L'île de Candie ou de Crète se souleva en 1866 contre le sultan et l'Assemblée nationale de l'île proclama, le 2 septembre 1866, son union avec la Grèce [1]. Mais, en fait, la Crète n'a pas été alors réunie à la Grèce ; le règlement organique de 1868 attribua à l'île des privilèges qui furent confirmés par le traité de *Berlin* du (1er) 13 juillet 1878, art. 23.

L'entente intervenue le 25-27 août 1896 entre la Porte et les représentants des Puissances accordait à l'île la moitié du revenu des douanes et le produit de l'impôt sur le tabac.

En 1898, la Crète proclama son autonomie ; avec l'approbation de quatre puissances, il fut établi une constitution qui entra en vigueur le (16) 29 avril 1899 et au terme de laquelle « *l'île de Crète constitue un État* jouissant d'une autonomie complète, dans les conditions établies par les quatre grandes puissances » (art. 1) ; « sans une loi votée par la chambre et sanctionnée par le prince, aucun impôt ne peut être imposé ni prélevé, des emprunts ou des conventions engageant des finances de l'État ne sont point contractés, des pensions ou des gratifications à la charge du Trésor ne sont pas accordées » (art. 61). L'Empire ottoman demeurait le suzerain de l'île [2].

D'après le traité de *Londres* du (17) 30 mai 1913 (art. 4) [3] et le traité d'*Athènes* du (1er) 14 novembre 1913 (art. 15) [4], la Turquie renonça à tous les droits qu'elle possédait sur l'île de Crète.

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923 ne comporte aucune indication au sujet de cette île.

Conformément à ce qui a été exposé plus haut (p. 106-108), la Crète aurait dû assumer une partie des dettes contractées par la Turquie *avant* la constitution de l'État crétois, c'est-à-dire avant 1899, et ne devrait pas participer aux dettes ultérieures de la Turquie.

Les Puissances, dans une note spéciale jointe à celle du 30 novembre 1898 (adressée à la Sublime-Porte et concernant l'autonomie de la Crète), avaient déclaré que « le mandat confié au haut commissaire lui imposerait le devoir de maintenir et respecter les privilèges de la Dette Publique Ottomane en Crète ».

Conformément à la décision des quatre puissances médiatrices du

---

1. M. N. R. G., t. XVIII, p. 77.

2. Couturier, *La situation de la Crète au point de vue du droit international* (thèse), Paris, 1900, annexe ; Ph. P. Jon, *The Cretan question*, The Amer. Journ. of Int. Law, vol. IV, p. 276 et suiv. ; M. Vaillant, *Les origines de l'autonomie crétoise* (thèse), Paris, 1902 ; Wunsch, *Der öffentliche Rechtszustand auf der Insel Kreta* (Münster Dissert.), 1908.

3. M. N. R. G., 3e sér., t. VIII, p. 16 et suiv.

4. M. N. R. G., 3e sér., t. VIII, p. 93 et suiv.

(15) 28 juin 1901[1], la convention du (23 juillet) 5 août 1901, conclue entre le gouvernement crétois et l'Administration de la Dette Publique Ottomane, établit[2] :

Art. 1. : « L'Administration de la Dette Publique Ottomane renonce à l'exercice de tous ses droits et privilèges en Crète contre le paiement de la somme de 1,500,000 fr. et la concession de l'exploitation du monopol du sel... »

Art. 2 (alinéa 2) : « Cette somme est payable par fractions, soit par les recettes nettes de l'Administration cointéressée à l'article 4 ci-dessous, soit en espèces sonnantes, au gré du gouvernement autonome crétois. Elle est productive d'intérêts à 3 1/2 % l'an sur toute fraction non amortie ».

En exécution de cette convention, l'île s'est trouvée, depuis 1922, entièrement libérée des obligations qui avaient fait l'objet de l'acte en question[3].

A l'occasion de la répartition de la dette ottomane, stipulée par le traité de *Lausanne* de 1923, la Turquie, dans son mémoire présenté à l'arbitre, M. Borel, indiquait que la convention de 1901 conclue par la Crète non avec la Turquie, mais avec l'Administration de la Dette Publique Ottomane, n'avait liquidé que celles des obligations de cette île qui avaient pour objet les dettes gérées par ladite Administration, à savoir la Dette Convertie Unifiée et Lots turcs. « En droit, la Crète restait tenue à une participation aux charges de l'Empire ottoman autres que celles des Dettes Unifiées et Lots turcs ».

Cette affirmation aurait été juste avec cette réserve, cependant (que les Turcs avaient omis de faire), que la Crète devait assumer une part respective de *toutes* les dettes contractées *avant 1899*.

Le Conseil d'Administration de la Dette Publique Ottomane ne contestait pas « le bien fondé des motifs d'ordre général qui ont été invoqués par la Turquie pour la contribution de l'île de Crète aux annuités à la dette publique ottomane autres que la Dette Unifiée et les Lots turcs[4] ».

Le Conseil, de son côté, omit aussi de spécifier que ces autres dettes ne pouvaient comporter que les dettes contractées *avant 1899*; il souligna même que « la Crète est, en droit, un territoire détaché de la Turquie à la suite des guerres balkaniques[5] », affirmation ambiguë, puisque en 1913 la Turquie n'avait perdu que ses droits de *suzeraineté* sur la Crète, déjà devenue État vassal dès 1899.

L'arbitre, M. Borel, déclina la demande de la Turquie[6] :

« Il ne paraît pas possible de méconnaître la portée juridique de l'autonomie financière complète dont, vis-à-vis de l'Empire ottoman, comme tel, la Crète, a été dotée dès l'année 1899 et de décider qu'en 1910-1911 et 1911-1912 l'île devait à son suzerain des redevances faisant partie, en droit, du revenu moyen de l'Empire ottoman pendant ces deux années financières. »

---

1. G. Streit, *La question crétoise au point de vue du droit international*, R. G. D. I. P., t. X, 1903, p. 383 et suiv.

2. *Mémoire turc* du 10 février 1925, Lausanne, 1925, p. 28 et annexe V.

3. Borel, *loc. cit.*, p. 59. D'ailleurs, le Conseil de la Dette Publique Ottomane (*Observations sur le mémoire turc*, 1925, p. 12) a indiqué : « La Crète n'a pas encore maintenant acquitté intégralement la part de dette qu'elle avait accepté de payer. »

4. *Observations sur le mémoire turc*, p. 10.

5. *Ibid.*, p. 11.

6. Borel, *l. c.*, p. 60.

Les considérations de l'éminent juriste nous semblent manquer de précision.

Nous ne croyons pas que l'autonomie financière ait par elle-même une portée décisive (v. § 23). Ce qui importe, c'est que la Crète a eu, depuis 1899, une existence politique distincte de celle de l'Empire ottoman et, par conséquent, n'était pas grevée de dettes contractées par la Turquie après cette date. Quant aux dettes antérieures à 1899, la Crète aurait dû y prendre part. Mais cette question n'était pas du ressort de l'arbitre : désigné en vertu du traité de *Lausanne* de 1923, il n'avait pas qualité d'examiner la question de la participation à la dette ottomane des territoires détachés *avant* les guerres balkaniques (la Crète était devenue principauté vassale dès 1899), le traité de Lausanne ne réglant que les questions relatives aux territoires détachés de la Turquie après les guerres balkaniques et après la guerre générale.

Samos. En vertu d'une note diplomatique adressée à la France, à la Grande-Bretagne et à la Russie, en date du 10 décembre 1832, et d'un firman du sultan Mahmoud du 11 décembre 1832, l'île de Samos acquit une autonomie et fut érigée, avec l'adhésion des puissances garantes (France, Grande-Bretagne, Russie), en principauté tributaire de la Porte.

Cette autonomie fut réglée par un firman de 1834 et déclarée permanente en 1849. Le gouvernement autonome de l'île était soumis à la surveillance de la Sublime-Porte, qui avait le droit à ses hommages, ainsi qu'à un tribut annuel de 400,000 piastres[1]. L'île de Samos jouissait d'une autonomie financière complète et n'avait, vis-à-vis de l'Empire, aucune autre charge que le paiement de ce tribut. Elle encaissait les recettes en son propre nom et non au nom de l'Empire ottoman ; elle n'avait aucun compte à rendre de ces recettes à l'Empire ottoman, qui ne pouvait exiger que le versement du tribut annuel fixe, indépendamment de la situation financière, favorable ou défavorable, de l'île[2].

Conformément au traité de *Londres*, (17) 30 mai 1913 (art. 5), et au traité d'*Athènes* du (1er) 14 novembre 1913 (art. 15), la conférence de *Londres* prit, le 13 février 1914, la décision d'attribuer l'île de Samos à la Grèce. Cette décision fut confirmée par les traités de *Sèvres* du 10 août 1920 (art. 84) et de *Lausanne* du 24 juillet 1923 (art. 12).

Aux termes du traité de *Sèvres* (art. 84 et 87) et du traité de *Lausanne* (art. 12 et 46), l'île de Samos fut appelée à participer aux dettes ottomanes contractées avant le 17 octobre 1912. Ainsi, bien que la situation juridique de la Crète et du Samos vis-à-vis de la Turquie fût à peu près identique (les deux îles se trouvant être des organismes politiques distincts sous la suzeraineté de la Turquie), la question de leur participation à la dette ottomane reçut deux solutions différentes. Le traité de *Lausanne* n'envisageait pas la participation de la Crète à la dette ottomane, — les Turcs affirmaient d'ailleurs que cette participation était sous-entendue[3] ; celle du Samos était, par contre, expressément stipulée par le même traité. Au point de vue juridique, cette dernière décision ne s'imposait point, puisque les dettes ottomanes, contractées après que l'île de Samos fut érigée en principauté tributaire, ne grevaient pas cette île.

---

1. De Louter, *loc. cit.*, t. I, p. 181 ; Travers-Twiss, *loc. cit.*, p. 113 et suiv.
2. *Deuxième mémoire turc* du 6 mars 1925, Lausanne, 1925, p. 65 ; Borel, *loc. cit.*, p. 66.
3. *Mémoire turc* du 10 février 1925, p. 26-30.

CROATIE-SLAVONIE. — En 1868 il a été conclu entre la Hongrie et la Croatie-Slavonie un *compromis* qui contenait, entre autres choses, les stipulations suivantes[1] :

Art. 1 : « Le royaume de Hongrie, réuni à la Transylvanie, et les royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Slavonie forment une seule et même communauté politique (*drzavna zajednica, Staatsgemeinschaft*), tant par rapport aux autres pays placés sous le gouvernement de Sa Majesté que par rapport aux puissances étrangères. »

Art. 59 : « Étant donné que *les royaumes de Croatie et de Slavonie forment une nation politique avec un territoire propre, et qu'ils possèdent, quant à leurs affaires intérieures, une législation propre et un gouvernement autonome*, il est en outre stipulé que les représentants de ces royaumes pourront également se servir de la langue croate tant au parlement commun qu'aux délégations[2]. »

Ces deux articles, ainsi que la nature des autres stipulations de ce compromis, ont permis à M. HORN d'affirmer[3] que « la monarchie devrait s'appeler non pas « Autriche-Hongrie », mais bien « Autriche-Hongrie-Croatie ».

Art. 4 : « ... Les royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Slavonie reconnaissent comme valables et obligatoires pour eux-mêmes les arrangements compromissoires déjà arrêtés... par les articles de loi XIV, XV et XVI de 1867[4], mais sous cette réserve expresse toutefois que, dans l'avenir, des lois fondamentales et des compromis de cette nature ne devront être faits qu'avec la coopération légale des royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Slavonie. »

Art. 8 : « Sont également communes au royaume de Hongrie et aux royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Slavonie, les affaires financières, tant au point de vue législatif qu'au point de vue administratif, de la manière ci-dessous indiquée... *Sont* ensuite *du ressort du* même *parlement (commun) : la conclusion d'emprunts nouveaux et la conversion de la dette publique déjà existante*... A l'égard de toutes ces affaires, l'administration financière commune, dirigée par le ministre des Finances royal hongrois responsable devant le parlement commun, s'étend également aux royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Slavonie. »

Art. 11 : « *Les royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Slavonie reconnaissent qu'ils devraient participer, dans la mesure de leur puissance contributive, aux dépenses nécessitées, d'une part, par les affaires reconnues communes aux royaumes de la couronne hongroise et aux autres pays de Sa Majesté et, de l'autre, par celles déclarées communes à tous les pays de la couronne hongroise.* »

Ainsi, d'une part, on ne saurait méconnaître que la Croatie-Slavonie eût été un organisme politique distinct[5] ; cependant, d'un autre côté, le compromis de 1868 avait établi une communauté financière de la Hongrie et de la Croatie-Slavonie. Il est vrai que le compromis ne spécifiait pas, d'une façon expresse et ferme, que les dettes seraient de

1. Loi hongroise XXX (19-23 novembre 1868).

2. G. HORN, *Le compromis de 1868 entre la Hongrie et la Croatie* (thèse), Paris, 1907 ; v. aussi F.-R. DARESTE (avec la collaboration de P. DARESTE), *Les constitutions modernes ; recueil des constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé*, 3e éd., t. I, p. 510 et suiv. (incomplet) ; G. DE MONTBEL, *La condition politique de la Croatie-Slavonie dans la monarchie austro-hongroise* (thèse), Toulouse, 1909.

3. HORN, *Ibid.*, p. 152.

4. Voir au sujet de ces lois *supra*, p. 95, *infra*, p. 148-149.

5. G. JELLINEK, *Ueber Staatsfragmente* (Festgabe der juristischen Fakultät der

sormais contractées *pour le compte commun* de ces deux organismes politiques.

Le traité de *Trianon* du 4 juin 1920 stipulait :

Art. 196 (§ 2, 1er alinéa, *in fine*) : « Lorsque, antérieurement au 28 juillet 1914, il existait des accords financiers relatifs à la dette publique hongroise non gagée, représentée par des titres, la Commission des réparations pourra tenir compte de ces accords en procédant à la répartition de cette dette entre les États ci-dessus mentionnés. »

Cette disposition vise la Croatie-Slavonie et laisse à la Commission des réparations le soin de décider si la Croatie-Slavonie sera impliquée dans le service de la dette hongroise.

La Commission des réparations s'est inspirée évidemment de cette considération très juste que la dette hongroise doit être envisagée, quant au fond, comme une dette commune de la Hongrie et de la Croatie-Slavonie, sauf dans les cas où la nature proprement hongroise ou, plutôt, non croato-slovène de la dette est incontestable. C'est pourquoi la Commission décida que la Croatie-Slavonie devrait assumer une part proportionnelle des dettes hongroises non gagées, exception faite de deux d'entre elles : obligations du dégrèvement du sol (*Grundentlastungsobligationen*) et obligations pour dédommagement de l'abolition de l'impôt sur les boissons (*Schankregal-Entschädigungsobligationen*), dont la Croatie-Slovanie n'aurait à assumer aucune part, puisqu'elle avait contracté pour elle-même deux emprunts identiques, dont elle conservait la charge exclusive [1].

Ainsi, dans le cas en question, il a été reconnu que la Croatie-Slavonie, bien que formant un organisme politique distinct de la Hongrie, n'était pas libérée de la participation à la dette hongroise.

§ 22

5. — Cas des provinces possédant une autonomie financière

Si une province de l'État possède un budget, un système d'impôts, un système de crédit public distincts, cette autonomie financière n'a pas, dans l'occurrence, de portée décisive. Le pouvoir suprême est libre d'accorder à cette province une autonomie financière, libre de ne pas l'accorder ou de la supprimer. Même lorsque pareille autonomie financière est établie par des actes internationaux et sans terme défini, elle n'a pas une portée décisive pour la question qui nous intéresse, puisqu'elle est susceptible d'être éventuellement révisée d'une manière ou d'une autre et que de toute façon le territoire en question n'est pas un organisme politique distinct, mais reste une simple province de l'État grevée de dettes de ce dernier.

Universität Heidelberg zur Feier des 70 Geburtstages des Grossherzog Friedrich von Baden), 1896, p. 35 et suiv.

1. Commission des Réparations (C. d. R.), VII, p. 19.

LIBAN. — Le *Règlement organique* du 6 septembre 1864 [1] signé par les représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie (art. 15) portait :

« La Sublime-Porte se réservant le droit de lever, par l'intermédiaire du gouverneur du Liban les 3,500 bourses [2] qui constituent aujourd'hui l'impôt de la Montagne, impôt qui pourra être augmenté jusqu'à la somme de 7,000 bourses lorsque les circonstances le permettront, il est bien entendu que le produit de ces impôts sera affecté avant tout aux frais d'administration de la Montagne et à ses dépenses d'utilité publique ; le surplus seulement, s'il y a lieu, entrera dans les caisses de l'État. Si les frais généraux strictement nécessaires à la marche régulière de l'administration dépassaient le produit des impôts, c'est au Trésor impérial à pourvoir à ses excédents de dépenses. »

« Les bekaliks ou revenus des domaines impériaux étant indépendants de l'impôt, ils seront versés dans la caisse du Liban au crédit de la comptabilité de cette caisse avec le Trésor impérial. »

« Mais il est entendu que, pour les travaux publics et autres dépenses extraordinaires, la Sublime Porte n'en serait responsable qu'autant qu'Elle les aurait préalablement approuvés. »

Le Liban a été détaché de la Turquie à la suite de la Grande Guerre. Il affirmait qu'il n'était pas du tout tenu à participer à la dette ottomane, se référant, à l'appui de sa thèse, au règlement de 1864 qui avait institué son autonomie financière et en invoquant les considérations suivantes :

« ... Depuis longtemps, le gouvernement impérial n'avait pas rempli l'obligation de couvrir les déficits de ce Sandjak. Aussi lorsque, dans la période financière considérée, des excédents de recettes se sont produits, l'administration autonome les a employés à compenser les déficits précédents. Grace à son autonomie et par le fait de ce régime financier, le Mont-Liban n'a jamais participé aux charges de la dette publique ottomane. Les créanciers de l'Empire n'avaient aucun droit sur les revenus libanais. Ils ne subissent aucun préjudice du fait que le Mont-Liban est actuellement détaché de ce dernier. Le traité entend répartir les dettes en proportion des charges dont étaient grevés les territoires respectifs. Le Mont-Liban n'ayant jusqu'ici jamais contribué à ces charges, il serait injuste et contraire à l'esprit du traité de lui en imposer aujourd'hui une part quelconque [3]. »

Cette thèse du Liban est fort contestable. Ni les questions d'ordre budgétaire formel, ni celles du règlement des comptes relatifs aux revenus et dépenses entre l'administration centrale et l'administration locale, ni enfin la question de l'autonomie financière de cette dernière, quelle que soit l'autorité qui l'a réglée, n'ont rien à voir avec l'obligation du Liban d'assumer une partie de la dette ottomane.

Du texte du règlement de 1864, il apparaît avec évidence que le Liban n'avait pas d'existence politique distincte [4] : c'était une province

1. M. N. R. G., t. XVIII, p. 227 et suiv. ; v. aussi le « Règlement pour l'administration du Liban » du 9 juin 1861, M. N. R. G., t. XVII, 2e sér., p. 107.

2. De 500 piastres turcs chacune.

3. *Mémoire présenté par le gouvernement français, agissant en sa qualité de puissance mandataire au nom et pour compte des États de Syrie, du Grand-Liban, du Djebel-Druse et des Alaoutes*, p. 7 de l'éd. du Conseil de la Dette Publique Ottomane.

4. IRAQ, PALESTINE, TRANS-JORDANIE, *Supplementary case*, p. 2 :

« The « Réglement du Liban » of the 6th September 1864 not only contains

de l'Empire ottoman et ses rapports financiers avec le trésor central ne se bornaient pas au paiement du tribut, mais offraient, par contre, un caractère de réciprocité. Dans ces conditions, il aurait été impossible de libérer le Liban de la participation à la dette ottomane.

L'arbitre, M. Borel, ne donna pas suite à cette requête du Liban (cependant, v. *infra*).

§ 23

II. — Cas des territoires n'ayant aucune existence politique

1. — Colonies

Les colonies proprement dites ne forment pas une *partie intégrante de l'État*. N'ayant pas d'existence politique distincte, elles ne sont pas non plus des États protégés ou vassaux, elles n'ont *aucune existence politique*, elles sont *possessions* de l'État.

Les colonies sont des territoires qui ne se trouvent inclus ni dans les limites territoriales de l'État-métropole, ni dans celles de quelque autre État que ce soit. *Les colonies sont des possessions extérieures de l'État-métropole* auxquelles ce dernier étend son pouvoir suprême.

P. Leutwein[1] : « Kolonien sind *auswärtige Verwaltungsgebiete eines Staates* für weltwirtschaftliche und weltpolitische Zwecke. »

M. Huber[2] : « Kolonien... *Zubehörde* des Staates... »

G. Jellinek[3] dit au sujet des colonies allemandes (*Schutzgebiete*) : « Elles sont assujetties à l'Empire allemand, mais ne forment pas partie intégrante du territoire de l'Empire, déterminé par la Constitution. Elles appartiennent à l'Empire, mais n'en font pas partie[4]. »

---

no express cession of sovereignty by the Ottoman Empire over Mount Lebanon, but also contains many articles which indicate that no such cession was intended. It is only necessary to refer to art. 1 and 15. Under those articles the Governor of Mount Lebanon was appointed by the Sublime Porte and was responsible to it direct. The Governor appointed the various officials in virtue of powers delegated to him by the Sultan and, lastly, the Ottoman Government was liable to make good any deficit on the budget, while, on the other hand, any surplus was to be paid over to it. »

1. V° *Kolonien und Kolonialpolitik*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4° éd., t. V, p. 781.

2. *Loc. cit.*, p. 173.

3. *Allgemeine Staatslehre* (cité d'après la trad. russe, 1917, p. 481), ch. XIX, § II, p. 3, alinéa 10.

4. V. aussi Karl von Stengel, *Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete*, 1901 ; Franz Floraek, *Die Schutzgebiete, ihre Organisation in Verfassung und Verwaltung*, 1906 ; F. Josef Sassen, *Das Gesetzgebungs-und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien*, 1909 ; H. edler von Hoffmann, *Deutsches Kolonialrecht* (Göschen, n° 318).

Certains auteurs sont d'un autre avis :

E. DE VATTEL[1] : « Lorsqu'une nation s'empare d'un pays éloigné et y établit une colonie, ce pays, quoique séparé de l'établissement principal, fait naturellement partie de l'État, tout comme ses anciennes possessions. »

Charles CALVO[2] : « On doit donc entendre par le mot État toutes les possessions d'une nation, en quelque lieu qu'elles soient situées et quelle que soit la distance qui les sépare. »

VATTEL et CALVO parlent donc en général de « possessions » de l'État, de la nation. Cette conception « domaniale » de l'État est, bien entendu, périmée et ne répond pas à la nature de l'État moderne.

Le point de vue de P. PRADIER-FODÉRÉ manque de clarté[3] : « Les colonies sont des accessoires du territoire national, des dépendances de l'État, ou plutôt elles sont une partie de l'État lui-même, car le terme d'État comprend toutes les possessions appartenant à l'association politique qui réunit les conditions nécessaires pour porter ce nom, en quelque lieu que ces possessions soient situées, quelle que soit la distance qui les sépare. »

Citons, à titre d'illustration, certaines clauses du traité de *Versailles*, 1919 :

Art. 100 : « L'Allemagne renonce, en faveur des principales puissances alliées et associées, *à tous droits et titres sur le territoire compris* dans les limites ci-après... (Dantzig). »

Art. 110 (alinéa 3) : « ... L'Allemagne déclare renoncer définitivement, en faveur des principales puissances alliées et associées, à tout droit de *souveraineté sur les territoires* du Slesvig... »

Dans ces deux cas, il s'agit du *territoire d'État.*

Art. 119 : « L'Allemagne renonce, en faveur des principales puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses *possessions* d'outre-mer. »

Art. 120 : « Tous *droits mobiliers et immobiliers* appartenant dans ces territoires à l'Empire allemand ou à un État allemand quelconque passent au gouvernement exerçant l'autorité sur ces territoires... »

Ici, il s'agit de *colonies.*

Il n'entre pas dans notre tâche d'analyser la nature des colonies au point de vue du droit public. Il nous suffit ici de constater que la situation juridique formelle des colonies a été établie de façons diverses par différents États et dans différents cas[4].

FRANCE[5]. Constitution de l'an III. — Art. 6 : « Les colonies françaises sont parties intégrantes de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle. »

Constitution de l'an VIII. — Art. 91 : « Les colonies ne sont pas soumises à la Constitution générale, mais à des lois spéciales. »

La charte du 4 juin 1814, art. 75 : « Les colonies seront régies par des lois et des règlements particuliers. »

La charte du 14 août 1830, art. 64 : « Les colonies seront régies par des lois particulières. »

---

1. *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, éd. annotée par PRADIER-FODÉRÉ, Paris, 1863, t. I, p. 495.

2. *Le droit international théorique et pratique, précédé d'un exposé historique des progrès de la science du droit des gens*, 3e éd., t. I, Paris, 1880, p. 154.

3. *Traité de droit international*, t. II, Paris, 1885, p. 335.

4. A. MERIGNHAC, *Précis de législation et d'économie coloniales*, Paris, 1912.

5. L. DUGUIT et H. MONNIER, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 4e éd., 1925.

Constitution du 4 novembre 1848. — Art. 109 : « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français et sera régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente Constitution. »

Constitution du 14 janvier 1852. — Art. 27 : « Le Sénat règle par un sénatus-consulte : 1° la Constitution de l'Algérie et des colonies... »

Certaines colonies françaises (dites vieilles : Antilles, Réunion, Établissements de l'Inde) sont totalement assimilées à la métropole, et leurs habitants, de quelque race ou couleur qu'ils soient, sont considérés comme citoyens français, par conséquent électeurs et éligibles, etc.

Dans d'autres colonies, telles que la Cochinchine, la Guyane, le Sénégal, les habitants d'origine européenne ont le droit de nommer des députés et des sénateurs au Parlement français[1].

Du point de vue administratif, l'Algérie est une province française.

De même, au PORTUGAL sont incorporées à la mère-patrie les Açores et l'île de Madère. D'ailleurs, même ses colonies proprement dites sont considérées comme faisant partie de la métropole, *provincias*[2] :

Constitution du 29 avril 1826. — Art. 2 : « Les territoires du royaume de Portugal et des Algarves comprend : § 1. En Europe, le royaume de Portugal, comprenant les provinces... ; le royaume d'Algarve et les îles avoisinantes : Madère, Porto-Santo et Açores. § 2. En Afrique occidentale... § 3. En Asie...

PAYS-BAS, Constitution du 30 novembre 1887 :

Art. 1 : « Le royaume des Pays-Bas comprend le territoire en Europe, ainsi que les colonies et possessions dans d'autres parties du monde.

Art. 2 : « La Constitution n'est obligatoire que pour le royaume en Europe, si le contraire ne ressort pas du texte. Partout où il est question du royaume aux articles suivants, ce mot ne doit s'entendre que du royaume en Europe. »

La situation financière des colonies vis-à-vis de la métropole peut être réglée d'après l'un des deux régimes suivants : les finances coloniales peuvent être assimilées à celles de la métropole, elles sont liées au budget métropolitain et calquées sur le type des finances métropolitaines, — la métropole paie la plus grande partie des dépenses des colonies, quitte à percevoir à son profit les ressources qu'elles fournissent ; ou bien la colonie peut être considérée comme un organisme financier distinct qui doit subvenir à ses dépenses au moyen de l'ensemble de ses ressources dont la disposition lui est laissée ; toutes les finances de la colonie sont comprises dans son propre budget.

En FRANCE, l'histoire du régime financier des colonies marque, depuis la Révolution, trois périodes : 1° une courte période de finances distinctes de 1791 à l'an III ; 2° une seconde période de l'an III à 1841, qui débute par un régime d'assimilation et aboutit à un régime de finances distinctes (loi de 1833) ; 3° une dernière période, qui s'ouvre par la loi d'assimilation de 1841 et s'oriente ensuite par un mouvement dont le sénatus-consulte de 1866 marque la principale étape, vers le système de finances distinctes, définitivement consacré par la loi du 13 avril 1900[3].

Pratiquement, dans certains cas, il peut être très difficile de décider d'une façon tout à fait incontestable si le territoire en question est une

---

1. E. ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 2e éd., Paris, 1909, livre XI : *Finances coloniales*, p. 657 et suiv.

2. LEITWEIN, *loc. cit.*, p. 804.

3. G. FRANÇOIS, *Le budget local des colonies*, 1903 ; P. MARTIN, *Le budget colonial*, 1906 ; E. GAUDART, *Le régime financier des colonies françaises*, Paris, 1911.

possession ou une partie intégrante de l'État située en dehors du territoire principal (îles avoisinantes[1], cas de territoires morcelés de l'État, absence chez ces territoires de frontière territoriale commune, etc., p. ex. l'Oldenbourg, la Prusse orientale d'après le traité de Versailles).

Chaque État est un organisme politique formé au cours de l'histoire et soumis à une évolution continuelle. Les formations étatiques sont multiples ; elles se développent et se compliquent. Pour le sujet qui nous intéresse, il nous suffit de constater que, dans nombre de cas, divers territoires auxquels s'étend le pouvoir de tel ou tel État ne peuvent d'aucune façon être considérés comme parties intégrantes de son organisme politique, mais n'en sont que les possessions. Quoi qu'il en soit, l'assimilation politique et financière des colonies à la métropole n'a pas en elle-même d'importance décisive dans notre question.

Les colonies ne formant pas partie intégrante de l'État, les dettes contractées par l'État dont elles sont la possession ne grèvent pas leurs territoires.

La colonie peut obtenir une existence politique distincte, devenir un organisme politique placé sous la suzeraineté ou le protectorat de l'État-métropole ou se trouver avec ce dernier en quelque autre rapport. En ce cas, la colonie devient État protégé ou vassal, etc. (ex. : États membres du *Commonwealth britannique*), mais ici encore elle n'est pas grevée de dettes de la métropole.

Il est possible également que le contraire se produise : un État (vassal, protégé, voire indépendant) peut être transformé en colonie. MADAGASCAR, colonie de la France à partir de la loi du 6 août 1896. CONGO, colonie de la Belgique à partir de la loi du 18 octobre 1908. CORÉE, annexée par le Japon le 29 août 1910.

Une colonie peut obtenir une autonomie administrative, une personnalité juridique. En ce cas, elle peut, étant donné son système financier distinct, contracter *ses propres dettes*. Mais ici encore les emprunts de la métropole ne la concernent pas et, à l'inverse, cette dernière n'est pas responsable des dettes de la colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement.

D'après la loi du REICH du 30 mars 1892, les *Schutzgebiete* ont été reconnus personnes de droit public responsables de leurs engagements (art. 5)[2].

---

1. A ce sujet, il est intéressant de citer l'exemple suivant : l'île de Man (*Mona*), dans la mer d'Irlande, appartient à la Grande-Bretagne ; elle a sa législature distincte, deux chambres, sa propre dette publique, qui s'est élevée, en 1923-1924, à 86,482 livres sterling, une population de 50,000 habitants ; les îles anglo-normandes (*Channel Islands*), dans la Manche (Jersey et Guernesey), sont régies chacune par un « gouverneur-lieutenant » représentant le roi-empereur (« the Duke of Normandy ») et possèdent chacune leur législature distincte. La langue officielle de la législature et des tribunaux est le français, qui est aussi la langue de la population. Tout récemment, la langue anglaise a été autorisée dans l'assemblée législative. Ces îles ont chacune leur dette publique, qui s'est élevée, en 1914, à l. st. 541,406 et resp. l. st. 436,512 ; la population compte 50,000 et resp. 40,000 habitants. WHITAKER'S ALMANACH, 1925, p. 559.

2. G. JELLINEK, *Ueber Staatsfragmente*, 1896, p. 19 ; v. aussi G. MEYER, *Die*

TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE ANGLO-ALLEMAND, dans l'espèce *Niger Company Ltd. c. État allemand* (n° 780) 27 juillet 1923, a établi [1] :

« L'ancien protectorat allemand du Cameroun, bien que soumis à la tutelle administrative de l'Empire allemand, possédait une individualité juridique en droit privé distincte de celle de l'Empire allemand. En conséquence, ce sont les fonds du protectorat qui répondent des obligations pécuniaires nées de l'administration du protectorat, et ces obligations ne sont pas, en vertu du traité, des obligations de l'Empire allemand... La colonie... ne se confond pas avec l'État allemand... elle est une entité légale distincte en droit privé et pour ce qui regarde les matières commerciales ».

Loi sur le gouvernement du CONGO BELGE, 18 octobre 1908 [2] :

« I. — Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole. Il est régi par les lois particulières. L'actif et le passif de la Belgique et de la colonie demeurent séparés. En conséquence, le service de la rente congolaise demeure exclusivement à la charge de la colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement. »

Sous ce rapport, il est curieux de noter le cas de la RHODÉSIE. Celle-ci est une colonie anglaise, mais jusqu'à 1923 elle était exploitée et administrée par la British South Africa Company, en vertu de la charte du 28 octobre 1889. La Compagnie devait parer avec ses propres ressources aux dépenses que les recettes n'arrivent pas à couvrir : « Étant la propriété de cette Compagnie, la Rhodésie n'a pas et ne peut pas avoir de dette publique [3]. »

Elle ne le peut pas, car elle n'est pas un organisme politique distinct (État vassal) et, d'autre part, ne possède pas de personnalité juridique. Elle est une simple *possession*, objet appartenant à ladite Compagnie en vertu d'une charte. Devenue en 1923 la possession directe du gouvernement britannique, dans la mesure où elle n'a pas obtenu de personnalité juridique, sa situation, en ce qui concerne la dette publique, reste la même.

La perte d'une colonie équivaut à la perte de tout autre objet possédé par l'État (v. *supra*, p. 57-58) et n'implique pas le transfert sur l'ancienne colonie d'une partie respective de la dette de son ancienne métropole.

G. JÈZE [4] : « Voici d'abord deux précédents en sens contraire, alors que les situations de fait étaient analogues :

« I. — A la fin du XVIIIe siècle, en 1783, les colonies américaines devenues indépendantes de l'Angleterre refusèrent de prendre la moindre part de la dette publique britannique.

« II. — Au contraire, au début du XIXe siècle (1823), les colonies hispano-amé-

---

staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, 1898 ; Karl VON STENGEL, *Die Finanzverhältnisse der deutschen Schutzgebiete*, 1901 ; J. B. A. GAUL, *Finanzrecht der deutschen Schutzgebiete* (Dissert.), Leipzig, 1909 ; v. aussi les dissertations de H. BOHME (Rostock), 1902 ; E. DIETZEL (Leipzig), 1909 ; F. KERSTING (Heidelberg), 1911.

[1] *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de paix*, t. III, 1924, p. 232 et suiv.

[2] M. N. R. G., 3e sér., t. II, p. 109, Zeitschrift für Volkerrecht, t. III, p. 347 ; v. aussi A. HALLOT-GEVAERT, *La charte coloniale belge, Commentaire de la loi de gouvernement du Congo belge*, 1910.

[3] OFFICE NATIONAL DES VALEURS MOBILIÈRES. *Annuaire*, 1914, p. 339.

[4] *Partage*, p. 22, *Cours. Crédit public*, 6e éd., Paris, 1922, p. 336 ; v. aussi F. LACHILLE, *loc. cit.*, t. I, p. 1-re, p. 353.

ricaines, révoltées contre la métropole et érigées en États souverains, assumèrent une partie de la dette publique espagnole. »

Nous ne croyons pas, avec l'éminent auteur, que « les situations de fait » aient été analogues dans les deux cas. Dans le premier, il s'agit de dettes contractées par la métropole ; la colonie ne doit pas y prendre part. Dans le deuxième, il ne s'agit pas de dettes de la métropole, mais de dettes contractées par des colonies dotées de personnalité juridique distincte, sur leurs trésors (« upon its treasury », « upon the credit of her treasury[1] »). Certes, ces dettes avaient été conclues par les organes administratifs des colonies nommés par le roi d'Espagne et non pas élus par la population. Cependant, cette circonstance en elle-même n'a pas d'importance.

Quand même un emprunt d'État aurait été spécialement garanti par les *revenus* de la colonie, ceci ne change rien à la situation, car l'objet en gage, c'est-à-dire les revenus, disparaît avec la perte de la colonie même. En effet, le revenu que la métropole perçoit dans la colonie est conditionné par le fait même de la posséder. Cette possession, l'État peut la perdre, comme tout autre bien. La perte de la possession entraîne la perte du revenu : c'est le risque du créancier ayant accepté un gage aléatoire. La dette ne grevait pas la colonie, puisque celle-ci ne faisait pas partie de l'État, mais en était seulement la possession. Par contre, si le gage avait été constitué par une hypothèque ordinaire du droit civil sur les terres et les biens immeubles situés sur le territoire de la colonie, pareille hypothèque demeurerait en vigueur comme étant basée sur le droit civil ; en ce cas, les terres et immeubles concrets continueraient à être grevés de charges de droit civil établies par un contrat de droit civil.

Ch. Ch. Hyde[2] : « In the case of a change of sovereignty over the territory of a distant colony or island constituting a relatively unimportant part of the domain of the parent State, or of which the fiscal system was an entity distinct from that of such State, it might be reasonable to deny that any part of the general indebtedness of the old sovereign should pass to the new. »

Nous avons déjà indiqué plus haut que, dans l'occurrence, nous ne pouvons attacher aucune importance décisive à la nature du système financier qui fonctionne dans la colonie (v. § 22 et p. 137-138).

De même, nous ne croyons pas que l'étendue de la perte matérielle subie par l'État à la suite de la perte de sa colonie joue dans l'occurrence quelque rôle que ce soit.

Le Commonwealth britannique possède un territoire de 13,9 millions de milles anglaises carrées, avec une population de 450 millions, dont la Grande-Bretagne et l'Irlande 0,12 millions de milles carrées, avec une population de 50 millions[3]. Cependant, comme « *there is no commonwealth-debt*[4] », la question des dettes britanniques grevant les dominions ne saurait même être posée.

---

1. J. A. Moore, *Digest of International Law*, vol. I, p. 342-343 ; v. *supra* p. 51.
2. *L. c.*, vol. I, p. 456.
3. Whitaker's Almanach, 1925, p. 483.
4. *Ibid.*, p. 485.

Dans l'accord États-Unis-Grande-Bretagne du 18 juin 1923 consolidant les dettes de guerre contractées par la Grande-Bretagne aux États-Unis, il est toujours question des dettes et obligations « du gouvernement de S. M. Britannique »; ainsi que le fait observer Sir John Fisher Williams [1], « cette formule est sans doute adoptée pour montrer que *l'obligation ne regarde que la Grande-Bretagne et non l'Empire britannique comme un tout* ».

Supposons qu'un État a un territoire pierreux et stérile, avec un nombre minime d'habitants pauvres, mais qu'il possède une colonie où l'on trouve de riches gisements de diamants, ou même moins qu'une colonie, de simples récifs de corail en pleine mer. Grâce au revenu qu'il tire de ces possessions, cet État a obtenu des emprunts importants. Si ces emprunts sont garantis par une hypothèque ou un gage quelconque sur les gisements de la colonie ou les récifs en question — hypothèque ou gage du droit privé — ces emprunts, au cas de la perte par l'État débiteur de ces possessions, doivent être réglés de façon à sauvegarder les droits légitimes des créanciers hypothécaires, indépendamment de la personne du propriétaire des gages. Au contraire, si ces emprunts n'avaient pas été spécialement hypothéqués, pareille imprévoyance de la part des créanciers risquerait d'entraîner pour eux, en cas de perte par l'État débiteur de ses possessions, des conséquences fâcheuses, mais juridiquement incontestables.

Le Cuba [2]. — Après la guerre hispano-américaine de 1898, il fut question d'imposer à l'île de Cuba, enlevée à l'Espagne, une partie des dettes de cette dernière, en particulier des « Billetes hipotecarios de la Isla de Cuba » émis en vertu des décrets royaux des 10 mai 1886 et 27 septembre 1890 et assurés par « la garantie directe (spéciale) des recettes de douanes et du droit de timbre de l'île de Cuba, des taxes directes et indirectes actuellement perçues ou devant y être perçues à l'avenir et par la garantie subsidiaire (générale) de la nation espagnole [3] ».

Avant 1861, il n'y avait pas de dette « cubaine ». Vers 1880, après dix ans de guerre pour l'indépendance (1868-1878), la dette dite de Cuba s'est élevée à 170 millions de dollars. Elle fut consolidée en 1886 en *billetes hipothecarios* pour une somme de 124 millions de dollars. En 1890, on procéda à une nouvelle émission de ces billets, dont le montant atteignit au 1er janvier 1898 la somme de 171,71 millions de dollars. Il y avait, en outre, l'emprunt de guerre de l'île de Cuba s'élevant à 169 millions de dollars.

A la conférence de la paix de 1898, à Paris, les Espagnols firent valoir qu' « une dette étant exclusivement la dette de la colonie et affectant le territoire de cette dernière s'en va avec la colonie elle-même [4] ».

En fait, cette dette n'avait pas été contractée par la colonie, mais par la métropole elle-même, pour son compte et en son nom et non pour le compte et au nom de la colonie. Le Cuba n'avait pas de personnalité juridique.

---

1. *Droit international et obligations financières* (Académie de droit international, Recueil des cours), 1923, p. 349.

2. W. Schönborn, *loc. cit.*, p. 59; A. Keith, *loc. cit.*, p. 61 et suiv.; Le-Fur, *Étude sur la guerre hispano-américaine de 1898, envisagée au point de vue du droit international public*, Paris, 1899, p. 289 et suiv., 297 et suiv.; von Bar, *Die kubanische Staatsschuld*. Die Nation, 22 avril 1899, XVI, p. 425 et suiv.; H. Foulke, *loc. cit.*, vol. I, p. 328.

3. J. B. Moore, *Digest of International Law*, vol. I, p. 379.

4. *Ibid.*, p. 365.

« The denial to Cuba of any financial autonomy and of any power to protect herself against the imposition by Spanish officials of enormous burdens for purposes foreign and adverse to her interests, has been the most prolific source of discontent in the island. The debt-creating power, such as commonly belongs to communes or municipal corporations, never was delegated to Cuba. Such a thing as a Cuban obligation created by the island in the exercise of power either inherent or delegated, is unknown to the markets of the world[1]. »

« From no point of view can the debts above described be considered as local debts of Cuba or as debts incurred for the benefit of Cuba. In no sense are they obligations properly chargeable to that island. They are debts created by the government of Spain, for its own purpose and through its own agents in whose creation Cuba had no voice[2]. »

Certes, l'Espagne avait affecté au service de l'emprunt en question les revenus de la colonie, mais ceux-ci ne pouvaient servir de gage que tant qu'ils demeuraient à la disposition de l'Espagne.

Les délégués américains à la conférence déclarèrent qu'il était impossible de maintenir que « ... Spanish government's promise to devote to the payment of a certain part of the national debt revenues yet to be raised by taxation in Cuba, constituted in any legal sense a mortgage[3]... ».

Vis-à-vis des créanciers, l'engagement avait été assumé par l'Espagne et non par la colonie. Les relations entre l'Espagne et sa colonie étaient une affaire intérieure de cet État.

Aussi y a-t-il lieu de reconnaître que l'argumentation suivante des Espagnols manquait de bien-fondé[4] :

« With respect to that part of the debt where Spain contracted only a subsidiary obligation to pay (since at issue it was expressly secured by certain and determinate revenues and receipts) Spain will have the right, under the law, to consider that she is not bound to pay such debt, save in the event of the revenues and receipts primarily hypothecated to the payment thereof proving insufficient, for not until then, according to the elementary rules of law, will the subsidiary obligation she contracted be enforceable. »

L' « event of the revenues... proving insufficient » commençait juridiquement à partir du moment où ces revenus cessaient en fait d'être à la disposition de l'Espagne, c'est-à-dire aussitôt que l'Espagne eut perdu sa colonie.

La dette grevait l'Espagne, laquelle, tant qu'elle avait eu la possession de la colonie, en avait extrait des revenus affectés au service de cette dette.

Les « Bilietes hipotecarios de la Isla de Cuba » portaient la mention que le gouvernement *espagnol* s'engage à payer sur les revenus du Cuba le capital et les intérêts y relatifs et que la nation *espagnole* garantit ce payement.

Le Cuba n'était pas tenu à assumer cette dette de l'Espagne. Il n'était pas partie intégrante de l'Espagne, au nom et pour le compte de laquelle l'emprunt avait été émis. L'attitude des Américains se refusant à la laisser imposer au Cuba était donc juridiquement justifiée.

Aux termes du protocole signé à Washington le 12 août 1898, l'Es-

1. *Ibid.*, p. 357. Déclarations des représentants des États-Unis à la conférence de la paix.
2. *Ibid.*, p. 358.
3. *Ibid.*, p. 384.
4. *Ibid.*, p. 363.

pagne consentait « to *relinquish* all claims of sovereignty over or title to Cuba » et « to *cede to the United States* the island of Porto Rico and other islands now under Spanish sovereignty in the West Indies [1] ».

A la conférence de la paix, à Paris, les délégués espagnols proposèrent, le 7 octobre 1898, la formule suivante :

« Spain is to relinquish her sovereignty over Cuba *and transfer it to the United States* » ; ces « relinquishment *and transfer* » embrassent « all the prerogatives, powers and rights of Spain over the island and its inhabitants », d'une part, et, d'autre part, « *all charges and obligations of every kind...* which the Crown of Spain and her authorities in the island of Cuba may have contracted lawfully in the exercise of the sovereignty hereby relinquished *and transferred* [2]. »

Une formule analogue figurait dans la proposition espagnole du 26 octobre 1898 [3]. Elle ne fut pas acceptée par les Américains.

Le traité de paix de *Paris* du 10 décembre 1898 stipula [4] :

Art. 1 : « Spain relinquishes all claim of sovereignty over and title to Cuba. And as the Island is, upon its evacuation by Spain, to be occupied by the United States, the United States will, so long as such occupation shall last, assume and discharge the obligations that may under international law result from the fact of its occupations, for the protection of life and property. »

Art. 16 : « It is understood that any obligations assumed in this treaty by the United States with respect to Cuba are limited to the time of its occupancy thereof ; but it will upon the termination of such occupancy, advise any government established in the Island to assume the same obligations. »

Ainsi le traité de paix n'envisage pas le transfert du Cuba aux États-Unis, mais seulement son « relinquishment » par l'Espagne [5] et l'occupation provisoire de l'île par les États-Unis.

MM. Bonfils et Fauchille [6] considèrent cette disposition du traité comme un stratagème juridique (« procédé ingénieux ») :

« De la sorte, les États-Unis ne devenaient pas maîtres de l'île, mais se bornaient à l'occuper provisoirement et, dès lors, ils n'étaient tenus que des obligations découlant du fait de l'occupation. Cuba, de son côté, ne devenant pas, à proprement parler, indépendante, ne pouvait être déclarée débitrice des obli-

---

1. *Ibid.*, p. 285 et 287.
2. *Ibid.*, p. 351-352.
3. *Ibid.*, p. 367.
4. M. N. R. G., 2e sér., t. XXXII, p. 74 et suiv.
5. American Peace Commission (Annex to Protocol n° 5, Conférence, 14 oct. 1898) : « The *relinquishment* differs from the *cession* in that the latter requires for its completion the concurrence of the wills of the grantor and grantee and a total cause for the transfer, while the former is perfect with only the will of the relinquisher. The effect of the relinquishment is confined to the abdication or dropping of the right or thing relinquished. The effect of the cession is the conveyance of the right to the grantee. » Le « *relinquishment* » diffère aussi de « *abandonment* » — « when a State as an incident of losing possession, gives them (rights of property and control) up, and no immediate successor is at hand to keep them alive. In such case the territory becomes res nullius » (Ch. C. Hyde, *loc. cit.*, v. I, p. 197).
6. P. Fauchille, *loc. cit.*, t. I, p. 1-re, p. 354 ; v. aussi H. Bonfils, trad. Boeck *Lehrbuch des Völkerrechts*, 3e éd., Berlin, 1904, p. 119.

gations contractées à son occasion ; les dettes cubaines restaient ainsi à la charge de l'Espagne. »

Ainsi que nous l'avons montré plus haut, ce stratagème n'était nullement nécessaire. D'ailleurs, si les dettes prétendues « cubaines » l'avaient été dans la propre acception de ce terme, l'expédient du « relinquishment » n'aurait été d'aucune utilité, pas plus que l'occupation du Cuba par les États-Unis.

V. *infra*, le CHYPRE (§ 25). L'Angleterre avait occupé le Chypre aux termes du traité du 4 juin 1878 ; par le traité du 1er juillet 1878, elle s'engageait à payer à la Turquie, à titre de tribut, « l'excédent des revenus » de cette île, affecté par le décret Mouharrem de 1881, art. 8, au service de la dette ottomane.

L'indépendance du Cuba fut établie par la constitution du 21 février 1901, la loi additionnelle du 12 juin 1901 et le traité permanent avec les États-Unis du 22 mai 1903 [1]. Au mois de février 1909, alors que prit fin l'occupation provisoire du Cuba par les Américains, le ministre d'Espagne à la Havane demanda que l'île participât à la dette coloniale contractée par l'Espagne à l'époque où celle-ci possédait Cuba, le gouvernement cubain refusa, en se prévalant du traité de Paris, d'après lequel l'Espagne abandonnait l'île aux Cubains, libre de toute charge [2].

LES COLONIES ALLEMANDES. — Le traité de *Versailles* du 28 juin 1919 stipula, art. 257 (alinéa 1) :

« Dans le cas des anciens territoires allemands, y compris les colonies, protectorats et dépendances administrés par mandataires d'après l'article 22 de la partie I (Société des Nations) du présent traité, ni le territoire, ni la puissance mandataire ne supportent aucune part du service de la dette de l'Empire ou des États allemands. »

§ 24

2. POSSESSIONS D'ÉTAT AUTRES QUE LES COLONIES

Outre les colonies (§ 23), possessions extérieures de l'État métropole, celui-ci peut se trouver en possession d'autres territoires qui ne sont pas des colonies dans la propre acception de ce terme, mais qui, conquis et annexés par cet État, n'en constituent pas moins pour lui un objet d'exploitation ou d'asservissement, alors même qu'ils jouissent éventuellement d'une égalité juridique formelle avec les autres territoires [3], ces territoires ne

1. M. N. R. G., 2e sér., t. XXXII, p. 79 et suiv.

2. P. FAUCHILLE, *loc. cit.*, t. I, I, p. 354.

3. Ainsi, par exemple, la situation juridique formelle de l'Alsace et de la Lorraine, après leur annexion par l'Allemagne, avait été fixée de la façon suivante :

Loi du 25 juin 1873 concernant la mise en vigueur en Alsace-Lorraine de la constitution de l'Empire allemand : art. 2 : « Le territoire d'Empire (Reichsland) d'Alsace-Lorraine est incorporé au territoire fédéral spécifié dans l'art. 1er de la constitution. » L'art. 3 instituait l'élection de quinze députés d'Alsace-Lorraine au Reichstag.

Depuis 1912 l'Alsace-Lorraine avait obtenu trois voix au Conseil fédéral.

G. JELLINEK, *Ueber Staatsfragmente*, 1896, p. 31 et suiv. ; A. LEONI et

trouvent vis à vis de l'État annexant dans la situation d'une « colonie » effective, leurs population, traditions historiques, culture, intérêts et aspirations demeurant parfaitement étrangers au pouvoir « asservisseur ».

En ce qui concerne pareils territoires, certains traités ont statué que, sauf les emprunts contractés avec l'assentiment de la population du territoire en question ou pour en servir les besoins, la dette de l'ancien possesseur n'est pas susceptible d'être portée (en partie respective) à leur charge.

Aux termes du traité de paix entre l'empereur d'AUTRICHE et la FRANCE, conclu à *Campo-Formio* le 17 octobre 1797, les provinces belges qui avaient appartenu à l'Autriche étaient cédées à la France.

En ce qui concernait les dettes, il était stipulé [1] :

Art. 4 : « Toutes les dettes hypothéquées avant la guerre sur le sol des pays énoncés dans les articles précédents, et dont les contrats seront revêtus des formalités d'usage, seront à la charge de la République française. »

Art. 10 : « Les pays cédés acquis ou échangés par le présent traité porteront à ceux auxquels ils demeureront la dette hypothéquée sur leur sol. »

A propos de l'exécution de ces articles 4 et 10, il fallut décider du sort de la dette dite « austro-belge », qui datait de l'époque de la domination autrichienne.

La France refusa de l'assumer. Les motifs de ce refus ressortent de la lecture du rapport de la commission belge de 1838 qui s'était occupée de la question de la répartition des dettes entre la Hollande et la Belgique [2].

« 1° ... le consentement des états était nécessaire pour imposer des charges sur les provinces des Pays-Bas ; or, ce consentement ne fut jamais donné pour les emprunts en question, puisque les états ne furent pas même consultés.

2° Quel usage, du reste, fut-il fait des fonds provenant de ces emprunts?

Ils furent contractés de 1778 à 1794 ; or, ceux de 1778 à 1779 furent employés à la guerre avec la Prusse, pour la succession de la Bavière ; ceux de 1782 à 1783 servirent à la construction des forteresses en Bohême ; ceux de 1787 à 1788 pourvurent aux frais de la guerre contre les Turcs ; enfin, ceux de 1792 à 1794 aidèrent au paiement tant des intérêts et de l'amortissement des emprunts précédents que des frais de la guerre avec la France.

L'Autriche déposait à la banque veuve Nettine et fils, à Bruxelles, où furent ouverts tous ces emprunts, à l'exception du dernier, des obligations hypothé-

---

K. MANDEL, *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen*, 2 vol., 1892 et 1895 ; Oscar FISCHBACH, *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen*, 1914 (Das öffentliche Recht der Gegenwart, t. XXVI) ; P. GERBER, *L'administration en Alsace-Lorraine*, 1909 ; R. CARRÉ DE MALBERG, *La condition juridique de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand*, 1914 ; R. REDSLOB, *Le régime politique de l'Alsace-Lorraine sous la domination allemande*, 1924 ; v. aussi les thèses de G. HAMBURGER (Breslau), 1901 ; H. MORITZ (Rostock), 1901 ; O. MULERT (Greifswald), 1904 ; K. SOPPART (Breslau), 1910 ; E. SCHALFEIEW (Münster), 1913 ; L. SCHEIBEL (Strassburg), 1913. P. LABAND, *Deutsches Reichsstaatsrecht*, Tübingen, 1912, p. 190 et suiv.

[1] M. R., t. VII, p. 208 et suiv. ; Dr Karl STRUPP, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*, t. I, Gotha, 1911, p. 90-91.

[2] NICOLAÏ, *loc. cit.*, p. 51-52.

caires de la banque de Vienne, à concurrence du montant de l'emprunt... L'Empereur donnait au gouvernement des Provinces des Pays-Bas un acte de garantie... par lequel il reconnaissait... le prêt fait par ces Provinces, son obligation de faire payer le montant des intérêts et de l'amortissement aux mains de leur gouvernement et d'effectuer un nantissement avec des obligations hypothécaires de la banque de Vienne... Si nous ajoutons que cet acte de garantie permettait, dans le cas où les intérêts et le remboursement des capitaux resterait en souffrance, de disposer du cautionnement comme d'une propriété propre, et qu'il assurait la bonification de toute charge ou dommage pouvant résulter de ces emprunts pour les provinces belges, peut-on concevoir le moindre doute sur le *caractère allemand de cette dette?* »

C'est pourquoi le traité du 9 février 1801 entre l'ALLEMAGNE, l'AUTRICHE et la FRANCE, conclu à *Lunéville*, stipulait dans son art. 8 [1] :

« Dans tous les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité, il est convenu, ainsi qu'il avait été fait par les articles 4 et 10 du traité de Campo-Formio, que ceux auxquels ils appartiennent se chargeront des dettes hypothéquées sur le sol des dits pays ; mais, attendu les difficultés qui sont survenues à cet égard, sur l'interprétation des dits articles du traité de Campo-Formio, il est expressément entendu que *la République française ne prend à sa charge que les dettes résultant d'emprunts formellement consentis par les États des pays cédés, ou des dépenses faites pour l'administration effective des dits pays.* »

Des dispositions analogues ont été formulées dans les traités suivants :

République FRANÇAISE et l'Électeur palatin de BAVIÈRE, *Paris*, 24 août 1801 [2] :

Art. 5 : « L'article 8 du traité de paix de Lunéville, concernant les dettes hypothéquées sur le sol des pays de la rive gauche du Rhin, servira de base à l'égard de celles dont les possessions et territoires compris dans la renonciation de l'article 2 du présent traité se trouvent grevés. Comme ledit traité de Lunéville ne reconnaît à la charge de la République française que *les dettes résultant d'emprunts consentis par les états des pays cédés ou les dépenses faites pour l'administration effective des dits pays*, et comme, d'un autre côté, le duché des Deux Ponts, ainsi que la partie du Palatinat du Rhin, cédés, par l'article 2 du présent traité ne sont pas pays d'État, il est convenu que les dettes desdits pays qui, à leur origine, ont été enregistrées par les corps administratifs supérieurs, seront assimilées à celles qui ont été consenties par les états dans les pays où il y en a. Immédiatement après l'échange des ratifications du présent, il sera nommé de part et d'autre des commissaires pour procéder à la vérification et à la répartition des dettes désignées ci-dessus. »

FRANCE-PRUSSE, *Paris*, 23 mai 1802 [3] :

Art. 5 : « Il est convenu que dans tous les pays cédés ou acquis en vertu du présent traité la puissance à laquelle ils appartiendront demeure chargée des dettes hypothéquées sur les dits pays. Mais, pour éviter les difficultés qui pourraient survenir, il est expressément entendu que les parties contractantes ne prennent réciproquement à leur charge que *les dettes résultant d'emprunts formellement consentis par les états des pays cédés ou acquis, ou des dépenses faites pour l'administration effective desdits pays.* »

Convention République BATAVE-PRUSSE, *Berlin*, 14 novembre 1802 [4] :

Art. 4 : « La République batave se charge des dettes de ces districts et nomme

1. M. R., t. VII, p. 538 ; M. R., 2, t. VII, p. 299 ; DE CLERCQ, t. I, p. 426-427.
2. DE CLERCQ, t. I, p. 451 ; M. SUPPLÉMENTS, t. II, p. 531 ; M. R., 2, t. VII p. 365.
3. DE CLERCQ, t. I, p. 585.
4. M. SUPPLÉMENTS, t. III, p. 222 ; M. R., 2, t. VII, p. 427 et suiv.

ment de celles auxquelles ils servent d'hypothèque spéciale, ainsi que de leur quote-part à celles qu'ils doivent supporter pour la partie des dettes collectives du duché de Clèves. Pour prévenir cependant toutes les difficultés qui pourraient s'élever dans l'application du présent article, il s'entend expressément qu'il ne tombera à la charge de la République batave que *les dettes provenant des emprunts formels qui ont été contractés de l'aveu des états* du duché de Clèves, ou des corporations ou communautés des districts cédés, *et enfin celles causées par les frais qui ont été faits pour leur administration respective.* La liquidation de ces dettes sera arrêtée par les commissaires des deux parties, d'après les preuves légales et juridiques qui seront délivrées à ceux de la République batave ».

Traité FRANCE-AUTRICHE, *Vienne*, 14 octobre 1809[1] :

Art. 5 : « *Les dettes* hypothéquées sur le sol des provinces cédées et *consenties par les états de ces provinces, ou résultant des dépenses faites pour leur administration effective, suivront seulement le sort de ces provinces.* »

Traité BAVIÈRE-FRANCE, 28 février 1810[2] :

Art. 12 : « Sa Majesté le roi de Bavière prend à sa charge et s'oblige à acquitter, sans aucun concours de la part de la France : 1° Les dettes, s'y il en a, provenant de la partie du Palatinat située à la rive gauche du Rhin et *ne résultant pas de dépenses faites pour l'administration effective du pays ;* 2° ... »

Traité FRANCE-HOLLANDE, *Paris*, 16 mars 1810[3] :

Art. 7 : « Chacune des provinces cédées par l'article précédent sera libre de toute dette qui n'aura pas été *contractée pour son intérêt particulier, consentie par son administration* et hypothéquée sur son sol. »

Traité PRUSSE-HANOVRE, *Vienne*, 29 mai 1815[4] :

Art. 9 : « Dans tous les pays cédés ou échangés par la présente convention, le nouveau possesseur se chargera des dettes spécialement hypothéquées sur le sol desdits pays et de celles *contractées pour des dépenses faites pour l'amélioration effective de ces pays : les dettes contractées constitutionnellement au nom de pays* seront reconnues dettes du pays... »

Convention AUTRICHE, HESSE-DARMSTADT et PRUSSE, *Francfort-sur-le-Mein*, 30 juin 1816[5] :

Art. 19 : « Les dettes constituées sur le duché de Westphalie provenant de l'électorat de Cologne, ainsi que celles *contractées par son administration particulière*, restent à la charge dudit duché. Il en est de même des pensions affectées à la possession de ce pays par les Rèces de l'Empire de 1803, ainsi que de la rente de 15,000 florins assise sur ce duché en faveur du prince de Wittgenstein-Berlebourg. Quant aux dettes et charges originairement étrangères au duché de Westphalie, mais transférées sur ce pays, les H. P. C. sont convenues que S. M. le roi de Prusse se chargera uniquement de la somme de 500,000 florins, provenant des dettes du comté de Hanau-Lichtenberg, et convertis en obligations spécialement hypothéquées sur le duché de Westphalie, datées du 1er avril 1810[6]... »

---

1. DE CLERCQ, t. II, p. 295 ; M. N. R., t. I, p. 213.
2. M. N. R., t. I, p. 251, et t. V, p. 13 et suiv.
3. DE CLERCQ, t. II, p. 329 ; M. N. R., t. I, p. 327.
4. DE CLERCQ, t. II, p. 539 ; M. N. R., t. II, p. 316.
5. M. N. R., t. III, p. 73 ; DESCAMPS, *Traités du XIXe siècle*, t. I, p. 595 et 598.
6. MOSER, *loc. cit.*, p. 345 : « Das Königreich Westphalen brachte in der kurzen Zeit seines Bestehens eine Schuldenlast über das Land, welche sich schon 1808 auf 112,667,750 Fr. belief. Davon anerkannten die Regierungen, denen Theile desselben zufielen, nur ein Minimum. Die churhessische Regierung zumal verweigerte allen westphälischen Schulden Anerkennung und reducirte sogar die von den Ständen 1807 behufs Entrichtung der französischen Kriegssteuer ge-

En 1867, l'Empire autrichien fut transformé en une union réelle de l'AUTRICHE et de la HONGRIE en tant que deux organismes politiques distincts. Il se posa alors la question de la répartition des dettes contractées antérieurement par l'Empire.

Loi AUTRICHIENNE du 21 décembre 1867[1] :

§ 4 : « Le montant de la participation au service des emprunts existants sera établi par voie d'accord entre les deux parties de l'Empire. »

Loi HONGROISE du 28 juin 1867, n° XII :

§ 53 : « En ce qui concerne les dettes d'États, *la responsabilité de la Hongrie*, étant donné sa situation constitutionnelle, *ne peut être engagée que pour les dettes contractées avec son assentiment formulé par voie législative.* »

§ 54 : « Cependant, le Parlement a déjà déclaré qu'au cas où un régime vraiment constitutionnel serait effectivement établi aussitôt que possible dans notre patrie et dans les autres territoires de Sa Majesté, il serait prêt, pour des considérations d'équité et pour des motifs politiques, à dépasser les limites de ses obligations légitimes et à faire tout ce qui ne contredit pas l'indépendance et les droits constitutionnels du pays, afin que les autres territoires de Sa Majesté, et avec eux la Hongrie, ne soient pas écrasés sous le poids des dettes qui se sont accumulées du temps du régime absolu et afin d'atténuer les conséquences néfastes des malheurs du passé. »

§ 55 : « Pour ces raisons, et sur cette base uniquement, la Hongrie est prête à assumer une partie des dettes d'État et, après négociations préalables, à conclure avec les autres pays de Sa Majesté un accord à ce sujet comme nation libre avec une autre nation libre. »

Ainsi, la Hongrie considérait qu'elle n'était pas juridiquement tenue à prendre part aux dettes contractées sous le régime absolu sans son assentiment et ne consentait à y participer que pour des raisons d'opportunité.

La loi hongroise de 1878, n° XXVI[2], soulignait également dans le préambule :

« ... *Die*... die österreichische Nationalbank aktiv betreffende *Staatsschuld* von 80 M. Gulden o. W. *der deutlichen Erklärung des § 53 des Gesetzartikels XII vom Jahre 1867 gemäss, die Länder der ungarischen Krone von rechtswegen nicht belastet*, die gesetzgebende Gewalt jedoch dem in den § 54 und 55 der obenerwähnten Gesetzartikels angenommenen Gesichtspunkte der Billigkeit durch den Gesetzartikel XV vom Jahre 1867 Genüge geleistet hat ; so *sind die Länder der ungarischen Krone nicht verpflichtet zur Tilgung dieser Schuld beizutragen.* Damit jedoch... »

La Hongrie se refusait donc à reconnaître les dettes contractées avant 1866 comme des « *gemeinsame* Schulden » (dettes *communes*) ; d'autre part, l'Autriche ne voulait pas les désigner comme autrichiennes ; on se décida donc, à titre de compromis, à les désigner

---

machte Anleihe auf 1/3 ihres Nennwerts, wie sie überhaupt Alles, was während der Fremdherrschaft vorging, als nicht geschehen betrachtete. Die im Jahre 1815 wieder berufenen Stände verlangten indessen die volle Anerkennung der von ihnen eingetragenen Verbindlichkeiten und drangen damit durch. » *Ibid.*, p. 380 : « Die westphälischen Schulden wurden von der Braunschweig'schen Regierung so wenig, als von den übrigen mitbeteiligten Staaten anerkannt. »

1. R. G. Bl., n° 146.

2. *Denkschrift über das Papiergeldwesen der Oesterreich-Ungarischen Monarchie*, verfasst im K. K. FINANZ-MINISTERIUM, Vienne, 1892, p. 48.

comme « *allgemeine* Schuld » (dette *générale*) : « Uebereinkommen in Betreff der Beitragsleistung der Länder der heiligen ungarischen Krone zu den Lasten der *allgemeinen* Staatsschuld », 1867 [1].

Le traité de *Versailles*, 28 juillet 1919, stipula :

Section V. ALSACE-LORRAINE.

« Les hautes puissances contractantes, ayant reconnu l'obligation morale de réparer le tort fait par l'Allemagne en 1871, tant au droit de la France qu'à la volonté des populations d'Alsace et de Lorraine, séparées de leur patrie malgré la protestation solennelle de leurs représentants à l'Assemblée de Bordeaux, sont d'accord sur les articles suivants :

Art. 51 : « Les territoires cédés à l'Allemagne en vertu des préliminaires de paix signés à Versailles le 26 février 1871 et du traité de Francfort du 10 mai 1871 sont réintégrés dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 11 novembre 1918... »

Art. 55 : « Les territoires visés à l'article 51 feront retour à la France, francs et quittes de toutes dettes publiques, dans les conditions prévues par l'article 255 de la partie IX (clauses financières) du présent traité. »

Art. 255 : « 1° En considération de dérogation aux stipulations qui précèdent et de ce que l'Allemagne a refusé en 1871 de prendre à sa charge aucune portion de la dette française, la France sera exemptée, en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, de tout payement résultant de l'article 254... »

Le motif invoqué dans l'art. 255, à savoir que « l'Allemagne a refusé en 1871 de prendre à sa charge aucune portion de la dette française », est injustifié. Si l'Allemagne, en 1871, a commis une injustice, ce n'est pas une raison pour que la France en fasse autant en 1919. Le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France « franches et quittes de toutes dettes... » (art. 55) est motivé avec plus de justesse dans le préambule précité de la section V du traité : l'Alsace et la Lorraine y sont considérées comme illicitement arrachées par l'Allemagne en 1871 et simplement réintégrées en 1919 dans la souveraineté française.

La disposition de l'art. 255 ne s'étend pas à la dette *locale* d'Alsace et de Lorraine.

Note des Alliés du 16 juin 1919 : « En ce qui concerne la dette locale d'Alsace et de Lorraine et des établissements publics d'Alsace et de Lorraine avant le 1er août 1914, les puissances alliées et associées ont toujours été d'accord pour entendre que la France en acceptait la charge. »

La note des Alliés du 21 juin 1919 reprend cette phrase et ajoute : « Or, l'article 55 combiné avec l'article 255 du traité est relatif aux dettes publiques de l'Empire et des États allemands, et aucune clause n'exempte la France du paiement de la dette locale de l'Alsace-Lorraine [2]... »

---

1. Loi AUTRICHIENNE, 24 décembre 1867, R. G. Bl., 1868, n° 3 ; loi HONGROISE, 1867, n° XV.

A ce propos, il est curieux de noter que dans la publication officielle *autrichienne* : « Der Staatsvertrag von St. Germain samt Begleitnote vom 2. September 1919 und einem alphabetischen Nachschlageverzeichnisse », Vienne, 1919, dans ce « Verzeichniss » il est dit « *gemeinsame* Staatsschuld », avec un renvoi à l'art. 203, annexe, alors que dans cette annexe la même dette est appelée en allemand « *allgemeine* Schuld » (dette *générale*).

2. E. KAUFMANN, *Studien zur Lehre von der Staatensukzession*, Berlin, 1923, p. 107 et suiv.

Conformément à cela, une convention entre la FRANCE et l'ALLEMAGNE a été conclue le 30 juin 1920 à *Baden-Baden* [1].

Art. 2 : « Le gouvernement allemand s'engage à rembourser la somme de 1,530,700 marks, montant de l'augmentation nette de la dette d'Alsace-Lorraine entre le 2 août 1914 et l'armistice, ainsi que la somme de 40,906,673 marks, montant des prélèvements qui ont été opérés sur les ressources de trésorerie au cours des exercices 1915-1916-1917 et qui devaient être régularisés par des émissions de rentes. »

Art. 4 : « Les dettes courantes du fisc alsacien-lorrain contractées avant le 11 novembre 1918, et non réglées lors de la mise en vigueur de la présente convention, resteront à la charge du gouvernement français s'il s'agit de ressortissants français et à la charge de l'Empire s'il s'agit de ressortissants allemands. »

On voit donc que la France assumait la charge :

1° Des dettes locales d'Alsace et de Lorraine, l'Allemagne s'engageant à rembourser à la France le montant de l'augmentation nette de cette dette pendant la guerre (art. 2).

2° Des dettes courantes du fisc alsacien-lorrain, s'il s'agit de ressortissants français (art. 4).

La pratique de certains traités internationaux que nous venons d'exposer ne nous semble pas décisive pour la question dont il s'agit. En effet, nous n'avons pu citer que les traités de l'époque napoléonienne, la loi hongroise de 1867 et les dispositions du traité de Versailles de 1919 relatives à l'Alsace et la Lorraine.

Quant à la pratique de l'époque napoléonienne, elle n'est pas probante dans les conditions actuelles. Les dettes d'État offraient alors, en règle générale, un caractère de dettes *régionales* (v. *infra*, chap. v), contractées au nom et pour le compte des régions ou provinces déterminées, suivant un ordre établi et avec la sanction des états locaux. Les dettes contractées directement par le prince étaient alors considérées comme les dettes personnelles de ce dernier. D'où la pratique sus-indiquée des traités de cette époque. Dans les conditions actuelles, le système du crédit public ne repose plus sur le principe de régionalisme et les dettes générales de l'État ne sont pas considérées comme dettes personnelles du prince.

Les dispositions de la loi hongroise n'avaient qu'une portée déclarative, la Hongrie s'étant reconnue, par la même loi de 1867, prête à assumer une partie des dettes dont il était question.

Enfin, en ce qui concerne l'Alsace et la Lorraine, leur exemption de la dette allemande s'explique en grande partie par des considérations de sentiment, d'ailleurs tout naturel, plutôt que par des principes d'ordre strictement juridique [2].

---

1. S. D. N., *Recueil*, t. VIII, 1922, nos 1-4, p. 80 et suiv.

2. D'après ce que rapporte M. André TARDIEU (*Écho national*, 28 mars 1922), l'Angleterre et l'Amérique auraient exigé, au cours de la Conférence de la paix, qu'une partie respective de la dette allemande fût transférée à l'Alsace et la Lorraine ; v. aussi Ch. H. HASKINS and R. H. LORD, *Some problems of the peace conference*, Cambridge, 1920, p. 111.

§ 25

3. — Occupation permanente

Dans certains cas, il ne s'agit pas, au point de vue formel, d'une cession de territoire, mais seulement d'une occupation permanente de ce territoire par un autre État. Cette *cessio minus pleno jure* (*Verwaltungscession*[1]), tout en maintenant, quant à la forme, les droits suprêmes de l'ancien pouvoir sur le territoire en question, n'en élimine pas moins ce dernier de l'ancien organisme politique, avec toutes les conséquences qui en découlent dans le sens qui nous intéresse.

Après la guerre dite du Pacifique, entre le Chili et le Pérou avec la Bolivie (1879-1881), au terme du traité d'*Ancona* du 20 octobre 1883[2] passé entre le Chili et le Pérou, ce dernier céda au premier la province de Tarapaca et consentit, en outre, à ce que les provinces péruviennes Tacna et Arica demeurassent pendant dix ans en possession du Chili, soumises aux pouvoirs et lois de cet État (art. 3). A l'extinction de ce terme, un plébiscite devait décider si ces provinces resteraient définitivement sous le pouvoir souverain du Chili ou bien si elles devraient « continuer à former une partie du territoire péruvien[3] » (art. 4). Jusqu'à présent, le sort de ces deux provinces n'a pas encore été résolu. A leur sujet, le ministre des Affaires étrangères du Chili écrivait le 15 mars 1905 au ministre des Affaires étrangères du Pérou[4] : « Una porcion de territorio pertenece al Estado, que, con titulo suficiente, tiene facultad para ocuparlo y someterlo a sus autoridades et leyes. »

Chypre. — Par le traité du 4 juin 1878[5], la Grande-Bretagne obtenait de la Turquie l'île de Chypre « to be occupied and administered by England » (art. 1) ; il était d'ailleurs convenu que, dans le cas où la Russie restituerait à la Turquie les territoires conquis en Arménie pendant la guerre de 1877-1878, l'île de Chypre serait évacuée par la Grande-Bretagne. Par le traité du 1er juillet 1878[6], la Grande-Bretagne s'engageait à payer à la Porte « whatever is the present excess of revenue over expenditure in the island ; this excess to be calculated upon and determined by the average of the last five years » (art. 3).

Le montant de la somme à payer fut fixé par la suite à £ 92,800, destinées à compenser la Sublime-Porte « for the actual loss of its revenue from the Island[7] ». Le sultan conservait la souveraineté sur le Chypre.

Dès le 6 octobre 1875 la Turquie réduisait de la moitié le service de ses dettes,

---

1. M. Huber, *loc. cit.*, p. 33 ; v. aussi L. Gérard, *Des cessions déguisées de territoire en droit international public*, Paris, 1904 ; Jean Perrinjaquet, *Des annexions déguisées de territoires*, R. G. D. I. P., 1909, t. XVI, p. 349 et suiv.
2. M. N. R. G., t. V, p. 192.
3. V. i. a. L. B. Borgoño, *The problem of the Pacific and the new policies of Bolivia*, Baltimore, 1924 (point de vue du Chili), p. 64 et suiv., 178 et suiv.
4. S. Wambaugh, *A monograph on plebiscites with a collection of official documents*, New-York, 1920 (Carnegie Endowment), p. 1014.
5. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 272.
6. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 275.
7. *Third report of the Comittee on national expenditure*, 1922, Cmd. 1589, p. 8.

et six mois plus tard le service était totalement suspendu. Après l'occupation du Chypre, l'Angleterre déclara au gouvernement français qu'elle appliquerait le tribut de cette île au service de l'emprunt ottoman 1855 gagé sur le tribut d'Égypte et garanti par l'Angleterre et la France. Jusqu'à l'amortissement complet de ses avances faites à titre de garantie de cet emprunt, l'Angleterre retenait les sommes qu'elle devait à la Turquie [1].

Le 5 novembre 1914, la Grande-Bretagne proclamait l'annexion du Chypre. Celle-ci fut sanctionnée par les traités de *Sèvres* du 10 août 1920 et de *Lausanne* du 24 juillet 1923.

Traité de *Sèvres*, art. 115 : « Les Hautes Parties Contractantes déclarent reconnaître l'annexion de Chypre proclamée par le gouvernement britannique le 5 novembre 1914. »

Art. 116 : « La Turquie renonce à tous ses droits et titres sur ou concernant Chypre, y compris le droit au tribut antérieurement payé au sultan par cette île. »

Traité de *Lausanne*, art. 20 : « La Turquie déclare reconnaître l'annexion de Chypre proclamée par le gouvernement britannique le 5 novembre 1914. »

Ces deux traités de paix n'envisagent pas la participation du Chypre à la dette ottomane.

Le Chypre n'a pas été tenu à participer aux dettes ottomanes *contractées après son occupation en 1878*. Mais il devait assumer sa part des dettes *antérieures à cette date*. C'est pourquoi l'Angleterre assuma en 1878 — et avec justesse — l'engagement de payer à la Turquie une certaine somme, affectée d'après le décret Mouharrem de 1881 (art. 8,6°) au service de la dette ottomane, gérée par le Conseil d'Administration de cette dette. Après l'annexion définitive du Chypre en 1914, la Grande-Bretagne aurait dû assumer pour cette île une partie de la dette ottomane contractée avant 1878.

Au lieu de cela, les choses furent réglées de la façon suivante. Le traité de Lausanne 1923, art. 18, considère l'Égypte comme tenue à continuer les paiements annuels pour le service des emprunts ottomans 1855, 1891 et 1894, gagés sur l'ancien tribut d'Égypte (v. *supra*, p. 112). L. st. 72,127 19-7, à prélever sur le tribut, ont été affectées au service de l'emprunt 1855, le service annuel total de cet emprunt, garanti par la France et la Grande-Bretagne, ayant été fixé à l. st. 152,608. La différence était réglée par la Grande-Bretagne à compte du tribut du Chypre revenant au sultan. Par le même art. 18 du traité de Lausanne, la Turquie était libérée des trois emprunts en question. Il semble donc évident (bien que cela ne soit pas directement stipulé dans le traité) que la Grande-Bretagne, un des garants de l'emprunt 1855, ait assumé, à titre d'acquisition du Chypre, la charge d'une partie du service annuel de cet emprunt, non assurée par les paiements susmentionnés de l'Égypte (v. *supra*, p. 110).

Bosnie et Herzégovine [2]. — Après le soulèvement des chrétiens de Bosnie et Herzégovine en 1875, le traité de *Berlin* du 13 juillet 1878 [3] (art. 25) stipula : « Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. »

---

1. Saling, *Börsenpapiere*, 1922-1923, p. 439.

2. M. J. Spalaikovitch, *La Bosnie et l'Herzégovine ; étude d'histoire diplomatique et de droit international*, Paris, 1899 ; H. Schneller, *Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien und Herzegovina* (Diss.), Leipzig, 1892.

3. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 457 et suiv.

Traité *Autriche-Turquie*, 21 avril 1879[1], art. 1 : « ... Le fait de l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine ne portant pas atteinte aux droits de souveraineté de Sa Majesté Impériale le Sultan sur ces provinces... »

Art. 3 : « Les revenus de la Bosnie et de l'Herzégovine seront affectés exclusivement à leurs besoins, leur administration et les améliorations jugées nécessaires. »

Le 5 octobre 1908 (convention avec la TURQUIE du 26 février 1909), la Bosnie et l'Herzégovine furent formellement annexées par l'Autriche-Hongrie[2]. La question de la participation de la Bosnie-Herzégovine aux dettes ottomanes ne pouvait se poser dans l'occurrence qu'en ce qui concernait les dettes *antérieures à 1878;* en fait, cette question fut résolue négativement ; le ministre Weckerle expliqua dans la Diète hongroise, que ces territoires étant déficitaires il n'y avait pas lieu de transférer à leur charge une partie de la dette ottomane (v. *infra*).

Ainsi donc les territoires faisant l'objet d'une occupation *permanente perdent*, en quelque sorte, leur *existence politique* pendant toute la durée de cette occupation et jusqu'au moment soit de sa cessation, soit de l'annexion formelle desdits territoires par l'État occupant. Les dettes contractées durant cette période (Chypre, 1878-1914 ; Bosnie-Herzégovine, 1878-1908) soit par l'ancien État soit par l'État occupant ne grèvent pas les territoires en question. Mais ils doivent participer aux dettes de l'ancien État antérieures à l'occupation.

Pratiquement, la question de la mise à la charge de ces territoires d'une partie de l'ancienne dette est parfois difficile à poser, lorsque l'occupation est conçue comme temporaire, conventionnelle[3].

La RUSSIE avait affermé Port-Arthur et Dalny pour *vingt-cinq ans* (traité du 27 mars 1898) ; par le traité *Japon-Chine*, du 22 décembre 1905, ces droits de fermage ont été transférés au Japon[4] et prolongés pour une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans. La FRANCE a obtenu le port de Kouang-tchéou, dans la province de Kouang-Toung (traité du 22 avril 1898) ; l'ANGLETERRE le port de Weï-haï-weï, dans la province de Chan-Toung, « pour la durée pendant laquelle Port-Arthur demeurera entre les mains de la Russie » (traité du 1er juillet 1898) ; l'ALLEMAGNE le port de Kiao-tchéou, dans la province de Chang-Toung (traité du 6 mars 1898[5]). Par le traité de *Versailles* du 28 juin 1919,

1. M. N. R. G., 2e sér., t. IV, p. 422 et suiv.

2. M. N. R. G., 3e sér., t. II, p. 657. V. A.-N. SACK, *Répartition des dettes publiques*, Berlin, 1923 (en russe), p. 20 ; KOYITCH, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine et le droit international public*, Paris, 1910, p. 3 et suiv. ; Norbert WURMBRAND, *Die rechtliche Stellung Bosniens und der Herzegowina*, 1915, Wiener staatswissenschaftliche Studien, herausgegeben von E. Bernatzik und E. v. Philippovich, t. XII, cahier 2.

3. Jean PERRINJAQUET, *Des cessions temporaires de territoires, étude de droit international* (thèse), Bordeaux, 1904.

4. V. aussi le traité JAPON-RUSSIE, *Portsmouth*, (23 août) 5 septembre 1905, art. 5. M. N. R. G., 2e sér., t. XXXIII, p. 3 et suiv.

5. M. FLEISCHMANN, *Völkerrechtsquellen*, 1905, p. 287 ; Otto HÖVERMANN, *Kiautschou, Verwaltung und Gerichtsbarkeit*, 1914, p. 8 ; v. aussi les thèses de

les droits de l'Allemagne ont été transférés au Japon. Aux termes de la convention du 6 février 1922, le Japon a restitué Kiao-Tchéou à la Chine[1]. Le traité entre la CHINE et la BANQUE RUSSO-CHINOISE, du 27 août 1896, a établi une zone d'aliénation du chemin de fer de Chine orientale. Aux termes des traités conclus par la CHINE avec la COMPAGNIE de ce CHEMIN DE FER, le 2 octobre 1920, et avec les SOVIETS, le 31 mai 1924 (art. 9), cette zone a été restituée à la Chine.

En pareil cas, cependant, on peut établir des paiements contributifs périodiques à effectuer par lesdits territoires pour les besoins du service courant de l'ancienne dette (v. Chypre, *supra*, p. 151).

Mais lorsque l'occupation n'est pas conçue comme une mesure temporaire, une partie de l'ancienne dette doit être transférée à la charge du territoire occupé.

Traité de *Sèvres*, art. 69 : « La ville de SMYRNE et les territoires... restent sous la souveraineté ottomane. Toutefois, la Turquie transfère au gouvernement hellénique l'exercice de ses droits de souveraineté sur la ville de Smyrne et lesdits territoires... »

Art. 83 : « Lorsqu'une période de cinq années se sera écoulée... le parlement local... pourra... demander... l'incorporation définitive dans le royaume de Grèce de la ville de Smyrne et du territoire décrit... Au cas où ladite incorporation résulterait... le droit de souveraineté de la Turquie... prendrait fin... »

Ici on envisageait donc une occupation permanente. C'est pourquoi l'art. 80 statuait :

« Les dispositions de l'article 241 (concernant la répartition de la dette ottomane entre divers territoires)... s'appliquent en ce qui concerne la ville de Smyrne et le territoire décrit à l'art. 66... »

Traité de *Versailles*, 1919, art. 49 : « L'Allemagne renonce, en faveur de la Société des Nations, considérée ici comme fidéicommissaire, au gouvernement du territoire (de la SARRE). A l'expiration d'un délai de quinze ans, à dater de la mise en vigueur du présent traité, la population dudit territoire sera appelée à faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désirerait se voir placée. »

Le traité de Versailles ne contient aucune indication quant à la remise éventuelle à la charge de la Sarre d'une partie de la dette publique allemande[2].

4. — CONDOMINIUM

BELGIQUE et PRUSSE. — *Moresnet (Kelmis)*, depuis le traité de Vienne du 31 mai 1815 et le traité Pays-Bas-Prusse du 26 juin 1816[3], art. 17, jusqu'au traité de Versailles de 1919, art. 32 (transféré à la Belgique).

BADE et HESSE. — *Kürnbach*, jusqu'au traité du 11 mai 1903[4] (transféré au Bade).

N. A. MARTEN (Heidelberg), 1901 ; M. KLAMKA (Breslau), 1907 ; O. POHL (Breslau), 1908 ; F. W. MOHR (Berlin), 1911.

1. M. F. LINDLEY, *The acquisition and government of backward territory in international law*, Londres, 1926, p. 239 et suiv.

2. Hans WEHBERG, *Saargebiet, Die staats-und völkerrechtliche Stellung des Saargebiets*, 1924.

3. M. N. R., t. III, p. 24 ; v. aussi N. POLITIS, *Le territoire de Moresnet et la question des jeux*, Paris, 1904 ; M. LEICHSENRING, *Neutral-Moresnet, seine Entstehung und völkerrechtliche Natur* (Dissert.), Leipzig, 1911.

4. M. N. R. G., 3e sér., t. I, p. 65.

AUTRICHE et PRUSSE. — *Sleswig-Holstein* et *Lauenbourg*, traité de Vienne, Autriche, Prusse-Danemark du 30 octobre 1864[1]; le traité du 14 août 1865[2], tout en maintenant en droit le condominium, le faisait cesser en fait, en conférant l'administration du duché de Holstein à l'Autriche et l'administration du Sleswig à la Prusse; par le traité de Prague du 23 août 1866[3], l'Autriche renonça à tous ses droits sur le Sleswig-Holstein au profit de la Prusse, qui l'incorpora dans le territoire prussien par la loi du 24 décembre 1866 et le patent du 12 janvier 1867.

La situation de l'*Andorra*[4] vis-à-vis du gouvernement FRANÇAIS et de l'ÉVÊQUE D'URGEL offre des traits particuliers.

ÉGYPTE et GRANDE-BRETAGNE. — Le *Soudan* (indépendant depuis 1885), conquis en 1899, traité Égypte-Grande-Bretagne du 19 janvier 1899[5].

AUTRICHE-HONGRIE. — *Bosnie-Herzégovine* (traité de Berlin de 1878).

ALLEMAGNE-ÉTATS-UNIS-GRANDE-BRETAGNE. — Les îles de *Samoa*, traité de Berlin, 14 juin 1899; partagées aux termes des traités : Allemagne-Grande-Bretagne du 14 novembre 1899 et Allemagne-États-Unis-Grande-Bretagne du 2 décembre 1899[6].

FRANCE-GRANDE-BRETAGNE. — Archipel des *Nouvelles-Hébrides*, arrangements du 16 novembre 1887[7], du 8 avril 1904, du 27 février 1906[8], du 20 octobre 1906[9], du 6 août 1914 et du 2 juin 1922[10].

Un territoire qui se trouve sous le condominium de deux ou plusieurs États n'a pas d'existence politique. Il n'est pas grevé des dettes des États qui participent au condominium.

Au cas de réunion entière d'un tel territoire à l'un des partenaires du condominium (Sleswig-Holstein et Lauenbourg à la Prusse en 1866; Moresnet à la Belgique en 1919), ce territoire n'assume aucune part de la dette de l'autre État (dans les cas en question, les duchés de l'Elbe ne prirent pas part à la dette de l'Autriche[11], Moresnet à celle de l'Allemagne[12]).

Au cas où le territoire qui se trouve sous le condominium de deux (ou plusieurs) territoires en est détaché, soit pour constituer un nouvel État, soit pour être réuni à un autre État, l'État ac-

---

1. M. N. R. G., t. XVII, p. 484.
2. M. N. R. G., t. XVIII, p. 2.
3. M. N. R. G., t. XVIII, p. 344.
4. V. décret français du 3 juin 1882, M. N. R. G., 2e sér., t. IX, p. 214; TRAVERS-TWISS, *loc. cit.*, p. 44-46.
5. M. N. R. G., 3e sér., t. IV, p. 791.
6. M. N. R. G., 2e sér., t. XV, p. 571; t. XVI, p. 301; t. XXX, p. 652.
7. M. N. R. G., 2e sér., t. XVI, p. 820 et suiv.
8. M. N. R. G., 3e sér., t. I, p. 523.
9. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 198; S. D. N., *Recueil*, t. III, p. 190; A. BRUNET, *Le régime international des Nouvelles-Hébrides, le « condominium » anglo-français*, Paris, 1907; N. POLITIS, *Le « condominium » franco-anglais des Nouvelles-Hébrides*, 1908; IDEM, R. G. D. I. P., 1901 et 1904.
10. DUGUIT, *l. c.*, t. II, p. 50.
11. V. traité de *Prague*, 23 août 1866. M. N. R. G., t. XVIII, p. 344.
12. *Report on the work of the Reparation Commission from 1920 to 1922*, Londres, 1923, p. 57. La Belgique ne fut débitée à titre de dette allemande que pour Eupen et Malmedy, cédés par l'Allemagne à la Belgique en vertu de l'art. 34 du traité de Versailles, mais non pour Moresnet.

quéreur de ce territoire n'est tenu d'assumer aucune part de la dette de l'un et de l'autre membre de l'ancien condominium.

Après le démembrement de l'Autriche-Hongrie, aux termes du traité de *Saint-Germain* du 10 septembre 1919 et du traité de *Trianon* du 4 juin 1920 (art. 203, 2°, resp. 186, 2°, et 204, 2°, resp. 187, 2°), il a été stipulé que la Bosnie et l'Herzégovine ne supporteraient aucune part des dettes de la monarchie austro-hongroise et que de même les dettes particulières de la Bosnie et de l'Herzégovine ne seraient pas comprises dans l'ensemble des dettes sujettes à la répartition, mais demeureraient pleinement à la charge de ces pays (v. *infra*).

CHAPITRE IV. — Dettes qui ne grèvent pas tout ou partie du territoire de l'État

Il s'agit ici de dettes qu'on peut appeler dettes « odieuses ».

Les dettes peuvent être « odieuses » pour la population de l'État entier ou d'une partie déterminée de son territoire ou pour le nouveau gouvernement de tout ou partie du territoire de l'État débiteur.

§ 26

I. — Dettes odieuses pour la population de l'État entier

Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas pour les besoins et dans les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, etc., cette dette est *odieuse pour la population de l'État entier.*

Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation ; c'est une dette de régime, dette *personnelle* du pouvoir qui l'a contractée, par conséquent elle tombe avec la chute de ce pouvoir.

La raison pour laquelle ces dettes « odieuses » ne peuvent être considérées comme grevant le territoire de l'État, est que ces dettes ne répondent pas à l'une des conditions qui déterminent la *régularité* des dettes d'État, à savoir celle-ci : *les dettes d'État doivent être contractées et les fonds qui en proviennent utilisés pour les besoins et dans les intérêts de l'État* (*supra*, § 6).

Les dettes « odieuses », contractées et utilisées à des fins lesquelles, *au su des créanciers*, sont contraires aux intérêts de la nation, n'engagent pas cette dernière — au cas où elle arrive à se débarrasser du gouvernement qui les avait contractées — sauf dans la limite des avantages réels qu'elle a pu obtenir de ces dettes (v. *supra*, § 6). Les créanciers ont commis un acte hostile à l'égard du peuple ; ils ne peuvent donc pas compter que la nation affranchie d'un pouvoir despotique assume les dettes « odieuses », qui sont des dettes personnelles de ce pouvoir.

Quand même un pouvoir despotique serait renversé par un autre, non moins despotique et ne répondant pas davantage à la volonté du peuple, les dettes « odieuses » du pouvoir déchu n'en demeurent pas moins ses dettes personnelles et ne sont pas obligatoires pour le nouveau pouvoir.

M. G. Jèze appelle pareilles dettes « dettes de régime » et considère que leur

acceptation par le nouveau gouvernement n'est qu'une question « d'opportunité politique[1] ».

MEXIQUE. — Le président Juarez (1860) et son gouvernement refusèrent d'assumer les dettes de Miramont, car, ainsi que l'indique POMEROY, « large part of those debts has been created to maintain that usurper in his place against the legitimate authority and all of them were most scandalously usurious[2] ». L'empereur Maximilien (1863-1867) essaya, avec l'appui de l'armée française, de se maintenir au pouvoir. La population, cependant, ne cessait de le combattre les armes à la main. Il contracta (1864) un emprunt de 250 millions de francs en Angleterre et (1865) de 250 millions de francs en France — l'un et l'autre à des conditions très onéreuses. La loi du 18 juin 1883 ne reconnut pas les dettes contractées « par les gouvernements qui prétendaient avoir existé au Mexique du 17 décembre 1857 au 24 décembre 1860 et du 1er juin 1863 au 21 juin 1867[3]. »

On pourrait également ranger dans cette catégorie de dettes les emprunts contractés dans des vues manifestement intéressées et personnelles des membres du gouvernement ou des personnes et groupements liés au gouvernement — des vues qui n'ont aucun rapport aux intérêts de l'État.

Cf. les cas de répudiation de certains emprunts par divers États de l'Amérique du Nord. L'une des principales raisons justifiant ces répudiations a été le gaspillage des deniers empruntés : le plus souvent on avait emprunté pour l'établissement de banques ou la construction de chemins de fer ; or, ces banques firent faillite, les lignes de chemins de fer ne furent pas construites. Ces opérations louches ont été souvent le résultat d'un accord entre des membres indélicats du gouvernement et des créanciers malhonnêtes[4].

§ 27

II. — DETTES ODIEUSES POUR LA POPULATION D'UNE PARTIE DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT DÉBITEUR

Lorsque le gouvernement contracte des dettes afin d'asservir la population d'une partie de son territoire ou de coloniser celle-ci par des ressortissants de la nationalité dominante, etc., ces dettes sont *odieuses pour la population indigène de cette partie du territoire de l'État débiteur.*

Ch. Ch. HYDE[5] : « Where a debt is shown to have been incurred for purposes to be fairly deemed hostile to the purposes of a particular district or territory, that territory, in case of a change of sovereignty wrought, for example, by revolution, is not likely to be regarded as burdened with the fiscal obligation, irrespective of the design of the original debtor. »

---

1. *Cours. Théorie du crédit public*, 6e éd., 1922, p. 302.
2. POMEROY, *Lectures on international law in time of peace*, Boston, 1886, p. 75
3. V. *supra*, p. 18, note 5, et p. 19.
4. Voir *supra*, p. 25, note 1.
5. A. J. I. L., *loc. cit.*, p. 528 ; v. aussi *The International Law Association*, 31. st Conférence, 1922, London, 1923, p. 355.

Les délégués américains à la conférence de la paix hispano-américaine de Paris, en 1898, alléguaient entre autres choses que les dettes prétendues cubaines (v. *supra*, p. 141) avaient été « odieuses » pour la population du Cuba. L'Espagne les aurait imposées au Cuba au préjudice des intérêts de ce dernier et sans l'assentiment de la population cubaine.

« From the moral point of view, the proposal to impose these debts upon Cuba is equally untenable. If, as is sometimes asserted, the struggles for Cuban independence have been carried on and supported by a minority of the people of the island, to impose upon the inhabitants as a whole the cost of suppressing the insurrections would be to punish the many for the deeds of the few. If, on the other hand, those struggles have, as the American Commissioners maintain, represented the hopes and aspirations of the body of the Cuban people, to crush the inhabitants by a burden created by Spain in the effort to oppose their independence would be even more unjust[1]. »

« The burden of the so called « Cuban debt », imposed upon the people of Cuba without their consent and hy force of arms, was one of the principal wrongs for the termination of which the struggles for Cuban independence were undertaken[2]. »

« The debt was contracted by Spain for national purposes, which in some cases were alien and in others actually adverse to the interest of Cuba... in reality the greater part of it was contracted for the purpose of supporting a Spanish army in Cuba[3]. »

Le traité de *Versailles* du 28 juin 1919 stipulait :

Art. 92 : « La proportion et la nature des charges financières de l'Allemagne et de la Prusse que la Pologne aura à supporter seront fixées conformément à l'art. 254 de la partie IX (clauses financières) du présent traité. »

« *La partie de la dette qui*, d'après la Commission des Réparations, prévue audit article, *se rapporte aux mesures prises par les gouvernements allemand et prussien en vue de la colonisation allemande de la Pologne, sera exclue de la proportion mise à la charge de celle-ci...* »

Art. 254 : « Les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront, sous réserve des dispositions de l'article 255, assumer le payement de : « 1° Une part de la dette de l'Empire allemand... 2° Une part de la dette... de l'État allemand auquel le territoire cédé appartenait... »

Art. 255 « : ... 2° En ce qui concerne la Pologne, *la fraction de la dette* dont la Commission des Réparations attribuera *l'origine aux mesures prises par les gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne sera exclue de l'attribution à faire* en exécution de l'article 254. »

Ici, le traité visait les mesures de la Prusse « zur Stärkung des Deutschtums in den Grenzmarken[4] ».

La loi du 26 avril 1888 instituait un fonds de 100 millions de marks destinés à l'établissement de colons allemands dans la Prusse occidentale et la Posnanie. La loi du 20 avril 1898 y affecta une somme supplémentaire de 150 millions de marks ; la loi du 1er juin 1902 augmenta ce fonds de 150 millions et la loi du

1. J. B. Moore, *Digest International Arbitrations*, vol. I, p. 358-359.
2. *Ibid.*, p. 359.
3. *Ibid.*, p. 367.
4. W. Schultze, v° *Ansiedlungsgesetzgebung*, H. w. b. der St.-wiss., 4e éd., t. I, p. 345 ; v. aussi Stumpfe, *Polen und Ansiedlungskommissionen*, Berlin, 1892 ; Pagenkopf, *Die innere Kolonisation, ihr Ziel und ihr gegenwärtiger Stand*, Berlin, 1900.

20 mars 1908 de 250 millions encore. Aux termes de la loi du 26 juin 191 100 millions de marks furent alloués à l'achat de terres dans la Prusse orientale en Poméranie, en Silésie et dans le Sleswig-Holstein. La loi du 20 mars 1909 autorisa l'aliénation forcée, pour les besoins de colonisation, des terres dans la Prusse occidentale et en Posnanie, jusqu'à concurrence de 70,000 ha [1].

Au total, la Commission de colonisation pour la Posnanie et la Prusse occidentale (*Ansiedelungskommission für Posen und West-Preussen*) acheta dans ces provinces 464,846 ha pour la somme de 483,9 millions de marks, soit, en moyenne, à raison de 1,054 marks le ha. Ces acquisitions se sont poursuivies pendant une trentaine d'années. Au commencement, les prix ont été, en moyenne, de 600 à 700 marks le ha, pour atteindre, dans les dernières années, jusqu'à 1,500 à 2,000 marks [2]. Cette hausse artificielle des prix s'explique du fait que les achats se faisaient dans une atmosphère malsaine de « lutte pour la terre », entre les colonisateurs et la population polonaise.

Au cas où, sur la partie du territoire en regard de laquelle certaines dettes de l'ancien gouvernement sont « odieuses », il se constitue un État indépendant, celui-ci n'est pas tenu d'assumer les dettes en question. Il en est de même lorsque cette partie du territoire est annexée par un nouvel État, quelle que soit, aux yeux de la population du territoire annexé, la nature — odieuse ou non — de son gouvernement : du moment que les dettes « odieuses » ne grèvent pas le territoire en question, aucun nouveau gouvernement de ce dernier n'est tenu d'y participer.

Cependant, ces dettes, « odieuses » pour tel ou tel territoire, n'en demeurent pas moins des dettes *d'État* grevant tout le reste du territoire de l'État débiteur. Ces dettes avaient été régulièrement contractées par un gouvernement régulier. Elles n'avaient pas été contractées dans des fins hostiles aux intérêts des *autres* territoires de l'État ; peut-être même étaient-elles directement ou indirectement avantageuses pour ces territoires ou pour certains d'entre eux. Dans ces conditions, il n'y a aucune raison de considérer ces dettes comme les dettes *personnelles* de l'ancien gouvernement. C'est pourquoi, en cas de transformation *politique* de l'État débiteur, ces dettes passent à la charge du nouveau gouvernement. En cas de transformation *territoriale* de l'État débiteur, ces dettes doivent être réparties entre tous ses divers territoires, à la seule exception de ceux à l'égard desquels elles sont directement « odieuses ».

Il est intéressant de noter à ce propos qu'aux termes des art. 92 et 255 du traité de *Versailles*, les dettes ayant pour origine « les mesures prises en vue de la colonisation allemande » ne sont exclues de la répartition qu'en ce qui concerne la Pologne, c'est-à-dire qu'elles semblent ne pas être exclues en ce qui concerne les autres cessionnaires. Du moins, cela n'est pas directement envisagé dans le traité, ainsi que c'est le cas, par exemple, dans l'art. 253 d'après lequel seront défalquées de l'ensemble

1. SCHULTZE, *loc. cit.*, p. 346-347.
2. *Ibid.*, p. 347.

des dettes sujettes à répartition « les dettes qui correspondent aux dépenses effectuées à l'occasion des biens et propriétés situés dans les territoires cédés » et dont « la valeur doit être versée par les cessionnaires à la Commission des Réparations pour être portée au crédit du gouvernement allemand, à valoir sur les sommes dues au titre de réparations » (art. 256). (V. là-dessus Annexes.)

Art. 253 (alinéa 3) : « En ce qui concerne tous les territoires cédés autres que l'Alsace-Lorraine, la fraction de la dette de l'Empire ou des États allemands dont la Commission des Réparations estimera qu'elle correspond à des dépenses effectuées par l'Empire ou les États allemands à l'occasion des biens et propriétés visés à l'article 256 *sera exclue de l'attribution à faire* en exécution de l'article 254. »

Il est intéressant de noter à ce sujet le cas des *Schutzgebietsanleihen* de l'Allemagne. Nous avons indiqué plus haut (v. *supra*, p. 144) que les colonies allemandes, aux termes du traité de *Versailles* (art. 257, al. 1), n'étaient pas tenues à prendre part aux dettes allemandes. En dehors des emprunts de l'Empire et des États allemands, il avait été émis des *Schutzgebietsanleihen :*

4 % *Deutsche Schutzgebiets-Anleihe von 1908 :* « Aufgenommen für das ostafrikanische Schutzgebiet und die Schutzgebiete Kamerun und Togo, unter Bürgschaft des Deutschen Reichs für die Verzinsung und Tilgung » ; le même 1909, 1910, 1911, y compris le Sud-africain allemand ; le même 1913, 1914, pour l'Afrique orientale allemande, le Cameroun et le Sud-Ouest africain allemand.

Le montant total de ces emprunts égale 183,75 millions de marks [1].

En établissant les montants de la dette allemande incombant aux États qui avaient acquis des territoires allemands, la Commission des Réparations a reconnu que ces derniers emprunts, de caractère local, ne doivent pas être considérés comme faisant partie de la dette du Reich [2], c'est-à-dire *ne doivent pas entrer en ligne de compte* lors de la répartition de cette dette entre l'Empire amoindri et les cessionnaires.

D'autre part, ces emprunts ne furent pas non plus remis à la charge des anciennes colonies allemandes. Le gouvernement allemand avait demandé aux États mandataires de ces colonies d'assumer les dettes en question, ne fût-ce qu'au cours de Bourse à la date du transfert des colonies respectives à ces États [3]. Cette requête n'eut pas de suite [4].

Cette façon de traiter les *Schutzgebietsanleihen* ne laisse pas d'être contestable. Certes, les colonies ne sont pas tenues à participer au service des dettes générales de l'Empire. Cependant, on peut se demander s'il est tout à fait juste, d'une part, que les emprunts coloniaux n'aient pas été transférés sur les colonies respectives, bien qu'on eût effectué, pour le compte de ces emprunts, bon nombre de dépenses productives dans ces colonies mêmes, et que, d'autre part, les territoires détachés de l'Allemagne en Europe soient libérés de la participation à ces emprunts [5] aucunement odieux pour ces territoires.

---

1. M. von Heckel, W. Lotz, v° *Staatsschulden*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4e éd., t. VII, p. 828.
2. *Agence économique et financière*, 16 décembre 1922.
3. *Berliner Tageblatt*, 20 juillet 1924.
4. *Vossische Zeitung*, 27 février 1924.
5. Walther Hamel, *Die Haftung des Deutschen Reiches für die Schulden der*

La réponse des puissances alliées et associées aux observations des délégués allemands au sujet des conditions de paix (16 juin 1919) comporte, en ce qui concerne notre question, les considérations suivantes[1] :

« The colonies should not bear any portion of the german debt, nor remain under any obligation to refund to Germany the expenses incurred by the Imperial administration of the protectorate, In fact, it would be unjust to burden the natives with expenditure which appears to have been incurred in Germany own interest, and that it would be no less unjust to make this responsibility rest upon the Mandatory Powers which, in so far as they may be appointed trustees by the League of Nations, will derive no benefit from such trusteeship. »

Ces considérations ne semblent pas tout à fait bien fondées. Si les dépenses en faveur des colonies avaient été faites dans l'intérêt de l'Allemagne, il ne s'ensuit pas qu'elles aient été *odieuses* pour les colonies, ni, d'autant plus, pour les territoires européens détachés de l'Allemagne.

Il nous faut maintenant établir les règles qu'il convient d'observer pour obtenir une juste solution de la question de savoir quelle dette peut être considérée comme dette « odieuse ». N'oublions pas (v. *supra*, § 6) que la question même de la nature « odieuse » de telle ou telle dette ne saurait être posée qu'*exceptionnellement*, lorsqu'il apparaît, *d'une façon tout à fait incontestable*, que ces dettes sont réellement « odieuses », non seulement aux yeux du nouveau gouvernement de tout ou partie du territoire de l'ancien État, mais aussi à l'avis des représentants compétents et impartiaux de la famille des nations.

Trop diverses et contradictoires sont les doctrines politiques et économiques, trop âpre est souvent la lutte entre les groupements politiques ou les intérêts de tous genres — de parti ou autres — pour que la seule attitude du nouveau gouvernement à l'égard de telle ou telle dette contractée par son prédécesseur puisse suffire à trancher la question de la nature « odieuse » de cette dette.

M. Moyé[2] est même d'avis que « les liens unissant un gouvernement postérieur à celui antérieur sont tellement forts qu'ils s'étendent même si la responsabilité de l'État provient d'actes critiqués par le nouveau pouvoir et qui ont pu être la cause de la révolution. Ainsi la Restauration a payé sans discuter de larges indemnités pour des abus accomplis au nom de Napoléon Ier. Plus tard, la troisième République a agi de même à l'égard des dommages-intérêts réclamés par des particuliers victimes des agissements du Second Empire. La règle de la transmission de la responsabilité peut donc être considérée comme d'une portée très générale. »

J. B. Moore[3] : « Louis XVIII still paid a pension to the sister of Robespierre granted to her by the Convention representing France then as Louis XVIII represented France later. »

---

ehemaligen Schutzgebiete, Archiv für öffentliches Recht, Neue Folge, t. VII p. 224-242.

1. *Treaty series*, n° 4, 1919, p. 267.
2. *Le droit des gens moderne*, Paris, 1920, p. 110.
3. *Digest of International Arbitrations*, vol. III, p. 2974.

F. DESPAGNET[1] met expressément en garde contre le recours à la nature odieuse des emprunts comme à un motif justifiant la répudiation de ces emprunts par le nouveau gouvernement. Ainsi, dit-il, on « ouvre la voie à toutes les contestations sur le caractère utile des dépenses faites par le pays démembré pour la portion qui est détachée de lui ; on favorise les solutions les plus arbitraires et les plus iniques ».

On ne saurait subordonner le sort du crédit public, un des principaux facteurs du développement des forces productives des États du monde entier, aux opinions arbitraires que porterait sur la nature des anciens emprunts un nouveau gouvernement intéressé à se libérer de la charge des dettes en question. Seul un tribunal international indépendant peut être en mesure de décider, quant au fond et d'une façon objective, si tels ou tels emprunts doivent être considérés comme « odieux ». Les nouveaux gouvernements n'ont pas le droit de décider de leur propre chef que telles ou telles dettes contractées par leurs prédécesseurs offrent ce caractère odieux.

Par conséquent, pour qu'une dette régulièrement contractée par un gouvernement régulier (v. *supra*, §§ 1 et 5) puisse être considérée comme incontestablement odieuse, avec toutes les conséquences sus-indiquées qui en résultent, il conviendrait que fussent établies les conditions suivantes (v. aussi *supra*, § 6 *in fine*) :

1. — Le nouveau gouvernement devrait prouver et un tribunal international reconnaître comme établi :

a) Que les besoins, en vue desquels l'ancien gouvernement avait contracté la dette en question, étaient « odieux » et franchement contraires aux intérêts de la population de tout ou partie de l'ancien territoire, et

b) Que les créanciers, au moment de l'émission de l'emprunt, avaient été au courant de sa destination odieuse.

2. — Ces deux points établis, c'est aux créanciers que reviendrait la charge de prouver que les fonds produits par lesdits emprunts avaient été *en fait* utilisés non pour des besoins odieux, nuisibles à la population de tout ou partie de l'État, mais pour des besoins généraux ou spéciaux de cet État, qui n'offrent pas un caractère odieux (v. aussi *infra*, p. 170).

L'exemple suivant montre combien il est parfois difficile de constater la destination odieuse de tel ou tel emprunt ou l'application odieuse des fonds provenant de ces emprunts (v. aussi *supra*, p. 27-30, 73-74).

Nous avons indiqué (*supra*, p. 159-160) que la Prusse avait alloué un total de 750 millions de marks pour la colonisation des territoires polonais et autres. Près de 500 millions de marks ont été dépensés rien que pour l'achat de terres dans les régions polonaises. Aux termes des

---

1. *Cours de droit international public*, 4e éd., revue par Ch. DE BOECK, Paris, 1910, n° 97, p. 125.

art. 92, 2°, et 255, 2°, du traité de *Versailles*, ces dépenses ont été reconnues « odieuses » pour la Pologne (*supra*, p. 159).

Cependant, on ne saurait méconnaître que ce qui était « odieux » pour la Pologne c'était uniquement la substitution de colons allemands aux propriétaires polonais des terres, mais non la dépense afférente à cette mesure ; car les propriétaires polonais cédaient leurs terres au fisc prussien moyennant des prix très élevés (v. *supra*, p. 160), et l'argent qu'ils touchaient de ce fait leur permettait d'acquérir, dans le même pays, d'autres biens plus importants. Cet argent n'était donc pas perdu pour la Pologne.

Admettons cependant que cette dépense même ait été « odieuse ». Mais elle a été prélevée sur le budget général et non sur le produit des emprunts. Les emprunts que le gouvernement prussien a pu émettre durant les trente années de son activité colonisatrice avaient en vue les besoins généraux du budget ou, du moins, n'avaient pas en vue des besoins « odieux ». Ces emprunts ne sauraient être considérés comme odieux.

Il y a eu, il est vrai, des emprunts dont la destination peut sembler odieuse, à savoir les *Rentenbriefe*. Les lois prussiennes sur les *Rentengüter*, du 27 juin 1890 et 7 juillet 1891, stipulaient, notamment, l'ouverture de crédits en faveur des colons pour les besoins d'organisation de leurs nouvelles terres. Ces crédits, gagés sur les terres, étaient avancés aux colons par des banques provinciales, dites *Rentenbanken*, qui puisaient les fonds nécessaires à cet effet en émettant des titres, dits *Rentenbriefe*. Ces banques étaient des établissements officiels et leurs titres garantis par le gouvernement prussien [1].

En 1922, sur l'ensemble de titres émis par les *Rentenbanken* il demeurait en circulation : ceux de la Banque de la Prusse orientale et occidentale pour près de 80 millions de marks, ceux de la Silésie pour près de 18 millions et ceux de la Posnanie pour près de 15 millions de marks [2].

Ainsi donc, il restait en tout 100 millions de marks de titres prétendus « odieux », alors que les dépenses « odieuses » se sont élevées à plus de 500 millions. Toutefois, même en ce qui concerne ces titres, il y a lieu de se demander s'ils sont réellement « odieux ». En effet, ce qui est odieux est l'aliénation des terres des propriétaires polonais, mais il serait difficile de taxer d'odieux le fait qu'on ait financé des cultures agricoles en vue d'améliorations dont profitaient les territoires en question et dont profita également l'État polonais devenu possesseur de ces territoires.

Nous venons de formuler les règles qu'il convient d'observer pour obtenir une juste solution de la question des dettes odieuses. Tant que l'application de telles règles n'aura pas été assurée aux créanciers, il leur faudra, pratiquement, en avançant un emprunt, tenir compte de toutes sortes de considérations ou protestations, parfois hasardeuses, émanant de tel ou tel groupement ou parti influent.

Ch. Ch. HYDE fait observer qu'en examinant le projet d'un emprunt à con

1. Dr M. KRAUSE, v° *Innere Kolonisation*, H. w. b. der St.-w., 4e éd., t. V, p. 446 et suiv. ; IDEM, v° *Rentengüter*, ibid., t. VII, p. 18 et suiv.

2. SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 54.

sentir à l'État, toute banque doit nécessairement étudier la question suivante[1] : « Whether for any reason and regardless of the approval of the local law, intelligent or unintelligent opinion within the territory controlled by the borrower and affected by the loan, challenges the obligations assumed, or protests against powers conferred on the lender as subversive of rights of sovereignty and as manifesting an abuse of governmental functions of the borrower. »

§ 28

III. — Dettes odieuses pour le nouveau pouvoir suprême
Dettes de guerre

Ce sont les dettes conclues par le gouvernement de l'État en vue d'une guerre avec un autre État. Si ce dernier s'annexe tout ou partie du territoire de l'État débiteur, il a toutes les raisons de considérer les dettes de guerre de ce dernier comme des dettes « odieuses » pour lui. En avançant des fonds pour des besoins de guerre à l'un des belligérants, les créanciers avaient commis un acte d'hostilité vis-à-vis de l'autre belligérant : si la chance s'était tournée contre ce dernier, la guerre aurait pu entraîner pour lui des conséquences funestes. L'aléa incombe donc aux créanciers.

G. Jèze[2] : « Un État annexant n'est pas tenu juridiquement à payer les dettes de guerre contractées par l'État annexé pour soutenir la lutte contre l'État annexant. »

J. Westlake[3] : « It would seem difficult to hold the conqueror liable, whether with or without benefit of inventory, for a loan which an extinguished State had contracted for the purpose of the war. Those who lend money to a State during a war, or even before its outbreak, when it is notoriously imminent, may be considered to have made themselves voluntary enemies of the other State, and can no more expect consideration on the failure of the side which they have espoused, than a neutral ship which has entered the enemy's service can expect to avoid condemnation if captured. »

Ch. Ch. Hyde[4] : « It might be fairly contended... that the creditor assumed the risk that the design for which the debt was incurred would be achieved, and that the failure thereof was a contingency he had in contemplation when the loan was made. »

T. J. Lawrence[5] : « Tant que la nature humaine restera ce qu'elle est, on peut difficilement s'attendre à ce que les vainqueurs remboursent les sommes avancées dans le but d'assurer, s'il se peut, leur défaite. »

Transvaal Concessions Commission, 1901[6] : « ... an annexing State would be justified in refusing to recognize obligations incurred by the annexed State for the immediate purposes of war against itself... »

---

1. *The negociation of external loans with foreign governments*, The Amer. Journal of International Law, vol. XVIII, n° 4, octobre 1922, p. 526.
2. *Partage*, p. 9, *Cours*, *Crédit public*, p. 326.
3. *Loc. cit.*, t. I, p. 77.
4. *Loc. cit.*, t. I, p. 222.
5. *The principles of international law* (trad. franç., publ. Dotation Carnegie), p. 96.
6. *Report*, § 10.

F. von Holtzendorf[1] suppose, cependant, que les dettes de guerre de l'État vaincu engagent l'État annexant. Il se réfère, dans l'occurrence, à la pratique des tribunaux d'Allemagne et d'Italie en 1859-1870 et à la circulaire du gouvernement italien à ce sujet[2].

Pour décider de la nature odieuse des dettes de guerre, les règles suivantes sont d'une portée capitale :

1. — *Les dettes de guerre ne sont odieuses qu'à l'égard du pouvoir qui avait été en guerre avec l'État débiteur.*

En effet, si, à la suite d'une guerre entre l'État *A* et l'État *B*, un territoire détaché de l'État *A* est annexé par l'État *C* ou devient un nouvel État indépendant *D*, le territoire détaché doit prendre part aux dettes de guerre au même titre qu'aux dettes antérieures à la guerre, car le concours financier apporté à l'État *A* dans sa guerre contre *B* ne peut être interprété comme un acte hostile vis-à-vis de *C* ou de *D*.

Il peut arriver que le territoire détaché ait été en quelque sorte libéré de « l'oppression » de l'ancien État. En pareil cas, dans la mesure où cette oppression fut incontestable, que la guerre conduite par l'ancien État eût amené l'émancipation du territoire opprimé et que les buts de guerre de l'ancien pouvoir eussent été contraires aux intérêts vitaux de ce territoire, les dettes de guerre ne doivent pas être transférées sur ce dernier et ceci, dans l'occurrence, non pas parce qu'elles sont des dettes de guerre, mais parce qu'elles sont « odieuses » pour le territoire en question (v. § 27).

Bien entendu, ces circonstances doivent être établies d'une façon absolument incontestable, sans quoi elles ne sauraient servir de fondement légitime pour résoudre la question dans le sens indiqué.

Après la guerre générale, on détacha de la Turquie, dans l'Asie, divers territoires qui furent érigés en États : Syrie et Grand-Liban, Nedjd, Iraq, Palestine, Transjordanie, Hédjaz, Assyr, Yémen. Aux termes du traité de *Sèvres* de 1920 (v. *infra*, p. 172), les dettes ottomanes contractées à partir du 1er novembre 1914, c'est-à-dire depuis l'entrée en guerre de la Turquie, n'étaient pas sujettes à répartition entre la Turquie et les territoires en question. A la conférence de *Lausanne*, dans la séance du 13 janvier 1923, Ismet Pacha formula à ce sujet les objections suivantes[3] :

---

1. *Staatsnachfolge in vermögensrechtlicher Hinsicht, Handbuch des Völkerrechts*, t. II, Hamburg, 1887, p. 38 et suiv.

2. Cité chez G. Mantellini, *Lo stato ed il diritto civile*, 1882, t. II, p. 364. Cependant, dans l'affaire *Valengo*, relative à la prétention d'un habitant de la province annexée au sujet des réquisitions et des fournitures de guerre en faveur des pouvoirs autrichiens pendant la guerre, la Cour d'appel, dans son jugement du 30 mars 1877, débouta le demandeur.

3. Livre jaune, *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 613 et suiv.

a) « La dette à répartir n'est pas une dette dont le payement est demandé aux puissances alliées. C'est, par contre, une dette contractée en vue de satisfaire leurs besoins financiers par l'ensemble des différentes parties de l'Empire ottoman alors qu'elles menaient encore une vie commune. Il en résulte qu'il est tout naturel que chacune des différentes parties assume de cette dette la part qui lui revient » ;

b) « Même si l'on objectait qu'une partie de cette dette a été contractée durant la guerre, notre point de vue ne cesserait pas d'être valable, car les parties actuellement détachées de l'Empire ottoman n'ont cessé, jusqu'à l'armistice de 1918, de prendre part au gouvernement de l'Empire par des organes constitutionnels. Comme le principe de la responsabilité des peuples pour actes de leurs gouvernements est un principe qui a toujours été mis en avant durant ces dernières années, il est tout naturel que les populations de tous les territoires, dont l'ensemble constitua autrefois l'Empire ottoman, prennent leur part de toutes les charges de la vie commune menée jusqu'en 1918 » ;

c) « De même, si on devait tenir compte de ce qu'on appelle la « responsabilité de la guerre », il ne serait en aucune façon juste et équitable de soutenir que cette responsabilité doit être supportée par la Turquie seule, qui ne constituait qu'une des différentes parties de l'Empire ottoman. »

Des vues analogues au sujet de la dette de guerre de l'Autriche-Hongrie ont été formulées par la délégation AUTRICHIENNE à la conférence de la paix, *Paris*, 1919 [1].

« ... Unsere junge Republik ist wie alle anderen entstanden und ist ebensowenig wie diese der Nachfolger der Monarchie... die Republik Deutsch-Oesterreich hat als solche niemals einen Krieg erklärt, niemals einen Krieg geführt... *sicherlich aber hat unsere Republik niemals im Kriegszustand mit den Nationalstaaten gelebt.* »

Que les dettes de guerre soient « odieuses » pour le nouveau pouvoir de l'annexant, elles ne cessent cependant pas d'être des dettes d'*État*, avec toutes les conséquences qui en découlent. Elles grèvent le territoire de l'État au nom duquel elles avaient été contractées, tout comme ses autres dettes. Qu'elles aient été contractées pour des besoins de guerre, ceci, dans l'occurrence, n'a en soi-même aucune portée. La guerre a pu être défensive ou offensive, poursuivre les intérêts, bien ou mal compris, de toute la nation ou même de certaines parties de la population. A condition que ces buts n'aient pas été franchement hostiles aux intérêts de tout ou partie de la population de l'État, les dettes contractées pour les besoins de la guerre ne sont pas odieuses pour la nation, et du moment qu'elles ont été contractées régulièrement et par un pouvoir régulier, elles grèvent le territoire de l'État. Que le nouveau pouvoir de l'annexant répudie les dettes de guerre, ceci ne relève pas de la nature juridique de ces dettes mêmes, mais du droit du nouveau pouvoir de les considérer comme odieuses et, par conséquent, non obligatoires *pour lui* personnellement.

---

1 *Berichte der deutch-österreichischen Friedensdelegation in St.-Germain-en-Laye*, t. I, annexe 29.

Il en résulte que si le territoire annexé, grevé de dettes de guerre de l'État vaincu, se détache par la suite de l'État vainqueur, ce territoire devra prendre part aux dettes de guerre qui n'avaient été odieuses que pour ce dernier État.

2. — *Les dettes de guerre ne peuvent être considérées comme odieuses que si leur attribution présumée aux fins d'une guerre contre un autre État a été connue aux créanciers lors de leur conclusion et que les sommes obtenues aient été effectivement employées à cette fin*

a) L'emploi présumé odieux doit être connu aux créanciers lors de la conclusion de l'emprunt.

Ce qui importe est *la culpabilité subjective des créanciers*, le fait que les souscripteurs d'un emprunt ou les créanciers se soient clairement rendu compte du besoin en vue duquel ils ont prêté à l'État leur concours financier.

1. — *Dettes contractées avant la guerre pour des buts militaires*

De telles dettes ne peuvent être reconnues comme dettes de guerre, odieuses pour un autre État concret, que dans des cas extrêmement rares.

Les créanciers, en souscrivant un emprunt ou en prêtant de l'argent au gouvernement, pouvaient, somme toute, ignorer la destination des sommes prêtées.

Au moment de la conclusion de l'emprunt on a pu avoir en vue l'utilisation de son produit pour des besoins non odieux et, par suite, l'employer effectivement pour des besoins odieux.

Quand même les créanciers auraient été informés de la destination des sommes prêtées pour des besoins militaires, ces dettes n'en deviennent pas odieuses pour un autre État concret, car contribuer aux préparatifs d'une guerre éventuelle dans les conditions d'une paix armée universelle (*si vis pacem, para bellum*) ne constitue pas encore un acte hostile à l'égard de tel ou tel État déterminé.

Quand même les créanciers auraient su que l'argent prêté servirait aux préparatifs de guerre contre l'État *B* et qu'en fait la guerre éclatât contre l'État *C*, pareils emprunts, contractés avant la guerre, ne seraient pas « odieux » pour l'État *C*, les créanciers n'ayant commis aucun acte d'hostilité envers ce dernier.

Enfin, quand même les créanciers auraient su que l'argent prêté servirait aux préparatifs de guerre contre l'État *B* et que la guerre avec ce dernier eût, en effet, lieu, cela même ne suffit pas toujours à résoudre la question.

En effet, du moment qu'il n'y a pas de guerre, il n'y a pas lieu de considérer les dettes d'un État comme dettes odieuses pour un autre État concret, sous prétexte que les relations entre cet

État et l'État débiteur manquent de cordialité, que les emprunts fortifient la puissance militaire de l'État qui les a contractés et le rendent d'autant plus dangereux. Les dispositions hostiles entre États sont des faits aussi fréquents que variables : l'éventualité d'un conflit armé entre eux est souvent à tel point indéterminée qu'on ne saurait considérer ces faits comme décisifs en ce qui concerne le sort des dettes en question.

On ne saurait d'autant plus considérer comme dettes de guerre les dettes contractées avant le commencement d'une guerre civile (dynastique, politique, sociale, nationale), c'est-à-dire avant que se fût constitué un nouveau pouvoir révolutionnaire ou insurrectionnel ou du moins avant que se fût déclanchée une lutte ouverte et organisée entre le pouvoir et la population.

Dans un manifeste publié dès novembre 1905 par l'Union paysanne et les partis socialistes de Russie, on lit entre autres choses : « ... Le peuple russe ne paiera pas les dettes contractées par le gouvernement tsariste après que celui-ci eut engagé une lutte ouverte avec le peuple entier[1]. »

2. — *Dettes contractées pendant la guerre*

En ce qui concerne les dettes contractées pendant la guerre, leur nature « odieuse » à l'égard de l'adversaire militaire de l'État débiteur tient au fait que les créanciers n'ont pas pu ignorer la portée de leur acte, hostile envers cet adversaire militaire qui l'était déjà lors de la conclusion de l'emprunt.

Il est vrai que la destination odieuse des dettes contractées pendant la guerre ne saurait être toujours considérée comme tout à fait évidente pour les créanciers. En effet, les besoins en vue desquels un emprunt est contracté peuvent intéresser l'économie nationale autant que la conduite de la guerre, comme, par exemple, la construction de chemins de fer ayant une portée à la fois économique et stratégique, l'achat de matériel roulant qui sert, entre autres choses, à transférer des troupes d'un front à l'autre. D'autre part, cependant, il convient d'avoir en vue que, dans les conditions actuelles, les moyens de guerre ne se bornent pas aux armes et munitions. Toutes sortes de matières premières, les vivres et combustibles indispensables au fonctionnement de l'économie nationale, sont un facteur de guerre souvent non moins important que les armes et les munitions. De même un emprunt conclu en temps de guerre pour les besoins ordinaires et impérieux de l'État, en permettant à ce dernier d'affecter ses autres revenus ordinaires aux besoins de la guerre, équivaut au fond à un emprunt de guerre. Les créanciers auraient donc dû se rendre compte de la portée réelle de l'aide qu'ils apportaient à un des États belligérants.

---

1. *La Tribune russe*, 30 décembre 1905 et 31 mai 1906.

Par contre, si l'on contracte, pendant la guerre, un emprunt destiné à des besoins productifs qui ne sont ni urgents ni directement ou indirectement subordonnés aux nécessités de la guerre, — tels que, par exemple, l'irrigation d'un territoire, etc., pareil emprunt ne saurait être taxé d'emprunt de guerre.

Ce que nous venons d'exposer détermine les conditions dans lesquelles il est possible d'établir la culpabilité subjective des créanciers informés de la destination des fonds qu'ils avancent à l'État.

A défaut de cette culpabilité subjective des créanciers, l'emploi effectif des fonds fournis par l'emprunt pour des besoins de guerre ne suffit pas à rendre cet emprunt « odieux » pour l'adversaire militaire de l'État débiteur.

En 1914, la Bosnie-Herzégovine émit deux emprunts 5 %, d'investissement et des chemins de fer. Toutes les dettes de la Bosnie-Herzégovine devaient être transférées sur la Yougo-Slavie (v. *supra*, p. 156). En fait, depuis le 1er juillet 1919, les coupons de ces emprunts sont restés en souffrance, le gouvernement S.-C.-S. alléguant que le produit de l'émission faite à la veille de la guerre n'aurait pas été affecté aux besoins des deux provinces, mais aux dépenses de la guerre.

Plus tard, cependant, le gouvernement S.-C.-S., « tout en n'abandonnant pas sa thèse », se déclara disposé à échanger ces obligations émises en Suisse en coupures de 480 couronnes nom. ou de 2,400 couronnes nom., avec coupons partant du 1er octobre 1919, pour 5,200 et 26,000 dinars respectivement, en titres de l'emprunt 7 % d'investissement du royaume S.-C.-S. de 1921, avec coupons du 15 septembre 1924 [1].

b) Les fonds obtenus ont été effectivement employés pour des besoins de la guerre.

La question de l'emploi effectif du produit de l'emprunt pour des besoins de la guerre ne peut être posée qu'*après* qu'aura été établie, d'une façon incontestable, la première condition (« la destination odieuse de l'emprunt était connue aux créanciers lors de la conclusion de l'emprunt »).

Si ce premier point n'a pas été établi, l'emploi effectif du produit de l'emprunt n'a aucune importance, car *il n'y a pas de culpabilité subjective des créanciers.*

Si ce premier point est établi — et son *onus probandi* incombe au gouvernement de l'État annexant (v. la règle analogue relative aux dettes qui sont odieuses pour la population, p. 163) — c'est au tour des créanciers de prouver soit que, malgré la *destination* odieuse de l'emprunt, l'emploi *effectif* de son produit n'a pas été odieux, soit que, malgré son emploi directement ou indirectement odieux, il n'en a pas moins enrichi le territoire en question. L'État annexant doit donc assumer la responsabilité de

1. V. *Bulletins mensuels de la Société de Banque Suisse*, 1924, p. 70 et 140.

cet emprunt dans la mesure où celui-ci a contribué à son enrichissement effectif.

A la suite de la guerre de 1898, l'ESPAGNE, aux termes du traité de paix, *Paris*, 10 décembre 1898, cédait aux ÉTATS-UNIS les îles Philippines. L'art. 3 de ce traité stipulait :

« Spain cedes to the United States the archipelago known as the Philippine Islands... The United States will pay to Spain the sum of $ 20 millions within three months after the exchange of the ratifications of the present Treaty. »

Au sujet de cette disposition, J. WESTLAKE[1] fait observer :

« When the United States negotiators found that the Philippine debt largely represented money employed by Spain in the war or in the previous hostilities with the insurgents, they resolved in the final transfer to fix an amount at least equal to the face value of that debt which could be given to Spain as an acknowledgment for any specific improvement, she might have made there not paid for by the revenues of the islands themselves. She could use it to pay the Philipine bonds if she chose. »

Quant aux objets tels que, par exemple, munitions, armes, matériel roulant, etc., dont l'État annexant se sera emparé au cours de la guerre, ils doivent être considérés comme butin de guerre et, en cette qualité, ne tombent pas sous la règle que nous venons de formuler (v. *supra*, p. 57-58). Mais en ce qui concerne les biens tels que, par exemple, les ponts, chemins de fer, etc., que l'État annexant n'acquiert qu'à la suite de l'établissement de sa souveraineté sur le territoire en question, les choses se présentent autrement. Au cas notamment où ces ponts, etc., avaient été construits avec les fonds provenant des emprunts de guerre, le nouveau pouvoir doit assumer la part de ces derniers correspondant aux dépenses faites par l'ancien État pour la construction desdits biens.

§ 29

LA PRATIQUE INTERNATIONALE

La pratique des traités internationaux a généralement considéré comme dettes de guerre les emprunts *postérieurs* à la déclaration de la guerre, et admis que seules les dettes contractées *avant* la guerre sont sujettes au transfert à la charge du nouveau possesseur des territoires cédés.

Traité de paix RÉPUBLIQUE FRANÇAISE—EMPEREUR, ROI DE HONGRIE ET DE BOHÊME, *Campo-Formio*, 17 octobre 1797[2] :

Art. 4. : « Toutes les dettes hypothéquées *avant la guerre* sur le sol des pays... seront à la charge de la République française. »

FRANCE-PRUSSE, *Tilsit*, 9 juillet 1807[3] :

Art. 24 : « Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S. M. le roi de Prusse a pu avoir, prendre et contracter *antérieurement à la présente guerre*... seront à la charge des nouveaux possesseurs... »

---

1. *Loc. cit.*, vol. I, p. 85.
2. DE CLERCQ, t. I, p. 336 ; M. R., t. VII, p. 208.
3. DE CLERCQ, t. II, p. 221, M. SUPPLÉMENTS, t. IV, p. 436, M. R., 2e sér., t. VIII, p. 666.

Souvent les traités fixaient une date déterminée et seules les dettes conclues antérieurement à cette date étaient considérées comme passibles d'être transférées à la charge du nouveau possesseur des territoires cédés.

Convention PRUSSE-WESTPHALIE sur l'exécution du traité de Tilsit, *Berlin*, 28 avril 1811[1], § 2. — Distinction des dettes, art. 13 : « Seront à la charge de Sa Majesté le roi de Westphalie les engagements, dettes et obligations de toute nature qui ont été pris ou contractés par Sa Majesté le roi de Prusse, *antérieurement à la guerre*, en sa qualité de possesseur des pays, territoires, domaines, biens et revenus cédés par Sa Majesté Prussienne et qui font partie du royaume de Westphalie.

« Pour prévenir toutes difficultés sur l'interprétation de ces mots « antérieurement à la guerre » et concilier la diversité des opinions qui ont été énoncées à cet égard, les hautes parties contractantes sont convenues par transaction de *fixer le premier du mois d'août 1806* comme l'époque précise qui doit servir à la séparation des dettes entre les deux gouvernements. »

Art. 14 : « Seront réputées par transaction contractée par Sa Majesté le roi de Prusse, comme possesseur des pays..., cédés d'après le sens de l'article 24 du traité de Tilsit, et par conséquent à la charge du royaume de Westphalie, non seulement les dettes résultant d'emprunts faits ou consentis, *antérieurement au premier dudit mois d'août 1806*, par les états provinciaux et pour leur compte, mais aussi tous les autres engagements, dettes et obligations, de toute nature, qui, *antérieurement au premier dudit mois d'août*, auraient été pris et contractés au nom et sous l'autorisation de Sa Majesté le roi de Prusse, par les autorités des états et des provinces, et qui ont été spécialement et nominativement hypothéqués sur les pays, territoires, domaines, biens et revenus cédés par la Prusse et actuellement réunis au royaume de Westphalie, ou qui auraient été contractés pour l'administration intérieure civile ou militaire desdits pays, territoires, domaines, biens et revenus. »

Traité de VERSAILLES du 28 juin 1919[2] :

Art. 254 : « Les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront... assumer le payement de : « 1° Une part de la dette de l'Empire allemand, *telle qu'elle était constituée le 1er août 1914*... 2° Une part de la dette, *telle qu'elle existait au 1er août 1914*, de l'État allemand auquel le territoire cédé appartenait... »

Traités de paix avec l'AUTRICHE, *Saint-Germain*, 10 septembre 1919[3], art. 203, et avec la HONGRIE, *Trianon*, 4 juin 1920[4], art. 186, premiers alinéas de 1° et de 2°, stipulent que la dette sujette à la répartition est la dette « *telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914* ».

Traité de paix avec la BULGARIE, *Neuilly*, 27 novembre 1919[5], art. 141 « ... dette bulgare, *telle qu'elle existait au 11 octobre 1915*... »

Traité de paix avec la TURQUIE, *Sèvres*, 10 août 1920[6], art. 242 : « ... *les emprunts conclus avant le 1er novembre 1914* devront être pris en considération pour la répartition de la dette publique ottomane entre la Turquie, les États de la péninsule balkanique et les nouveaux États constitués en Asie... »

---

1. M. N. R., t. I, p. 367-368.
2. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 323 et suiv.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 691 et suiv.
4. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 423 et suiv.
5. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 323 et suiv.
6. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 665 et suiv.

La date du *1er novembre 1914* figure aux articles 241 et 242. Le tableau de la dette ottomane, compris dans l'annexe I de la partie VIII du traité, porte cependant : « ... dette... d'avant-guerre (*5 novembre 1914*) », et de même la note qui accompagne ce tableau : « Les chiffres du capital existant au *5 novembre 1914*... »

Après la guerre victorieuse de l'Angora contre les Grecs, les Turcs demandèrent, le 13 décembre 1922, à la conférence de Lausanne, de fixer comme date limite *le 30 octobre 1918*, jour de l'armistice conclu à Moudros [1], qui avait mis fin à la guerre entre la Turquie et les Alliés.

Le traité avec la TURQUIE, *Lausanne*, 24 juillet 1923 [2], stipula cependant : art. 46 : « La dette publique ottomane, telle qu'elle est définie dans le tableau annexé à la présente section, sera répartie... »

Dans ce tableau (v. *infra*), le titre porte : « Tableau de la dette publique ottomane, antérieure au *1er novembre 1914*. »

La date limite était donc fixée par ces traités aux jours soit de la première déclaration de la guerre — 28 juillet 1914 pour l'Autriche et la Hongrie, 1er août 1914 pour l'Allemagne — soit de l'entrée effective en guerre . 1er novembre 1914 pour la Turquie (l'Iradé impérial déclarant la guerre ne fut promulgué que le (29 octobre) 11 novembre 1914), 11 octobre 1915 pour la Bulgarie.

Quant aux puissances alliées et associées, l'Italie n'entra en guerre que le 23 mai 1915 [3], la Roumanie le 27 août 1916 [4], les États-Unis le 6 avril 1917, la Grèce le 30 juin 1917, le Brésil et autres États aussi en 1917.

L'ALLEMAGNE avait émis des emprunts de guerre pour une somme de plus de 100 milliards de marks [5] ; sa dette d'avant guerre (Reich et États fédéraux) était d'environ 21 milliards de marks ; les emprunts de guerre de l'AUTRICHE se sont élevés à 68 milliards de couronnes (dette d'avant guerre : 12,8 milliards), ceux de la HONGRIE à 33 milliards de couronnes (dette d'avant guerre : 7,9 milliards), soit, pour ces deux derniers États, à un total de 101 milliards [6]. La TURQUIE a émis pendant la guerre un emprunt intérieur de 17,977,600 livres turques et du papier-monnaie pour 159,734,000 livres turques [7]. Sa dette d'avant guerre était d'environ 139 millions de livres turques.

En adaptant la dette sujette à répartition aux dates de la déclaration ou du commencement de la guerre, les traités ne tenaient donc pas compte de ce que certaines dettes ultérieures à ces dates n'étaient aucunement des dettes de guerre.

Le gouvernement autrichien faisait figurer dans le projet de liste de dettes gagées la rémunération des actions de la Société du pont à chaînes de Tetschen. Le Sous-Comité de la Commission des Réparations

---

1. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 159 et suiv.
2. S. D. N., *Recueil*, vol. XXVIII, 1924, p. 11 et suiv.
3. *Jahrbüch des Völkerrechts*, t. IV, p. 349 et suiv.
4. (LIVRE ROUGE.) *Diplomatische Aktenstücke betreffend die Beziehungen Oesterreich-Ungarns zu Rumänien vom 22. Juli 1914 bis 27. Aug. 1916*, p. 67.
5. Ch. RIST, *Les finances de guerre de l'Allemagne*, Paris, 1921, p. 64 et suiv.
6. A. RASIN, *The financial policy of Tchekoslovakia*, Carnegie Endowment, p. 18 et 121.
7. *Rapport général du Conseil d'Administration de la Dette Publique Ottomane*, 1918-1919, p. 10 ; LAUSANNE CONFERENCE ON NEAR EASTERN AFFAIRS 1922-1923, *Records of proceedings and draft terms of peace*, Cmd. 1814, 1923, p. 618.

n'a pas pu comprendre cette charge dans la répartition pour la raison qu'elle a été assumée par l'État en 1917 seulement, et que, par conséquent, elle ne répondait pas à la condition prescrite par l'article 203 du traité de *Saint-Germain* : elle n'existait pas au 28 juillet 1914[1].

Aux termes du traité de *Sèvres* du 10 août 1920[2], art. 242, les États balkaniques, en faveur desquels des territoires ottomans avaient été détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, ne doivent participer qu'aux dettes contractées *avant le 17 octobre 1912*. La même disposition a été établie par le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923[3], art. 50. Cette date est celle du commencement des guerres balkaniques.

Les dettes conclues entre le 17 octobre 1912 et le 1er novembre 1914 et auxquelles, aux termes des traités, les territoires détachés à la suite des guerres balkaniques ne prennent pas part, sont les suivantes[4] :

1. — *Emprunts.*	*Date du contrat.*
Irrigation de la plaine de Koniah	(5) 18 novembre 1913.
Docks, arsenaux et constructions navales .	(19 novembre) 2 décembre 1913.
5 % 1914	(13) 26 avril 1914.
Avance Régie des tabacs	4 août 1913.
Bons du Trésor, Banque Impériale Ottomane, 1912	(8) 21 novembre 1912.
Bons du Trésor 1913, y compris les bons émis directement	(19 janvier) 1er février 1913.
2. *Avances.*	
Administration des phares	(3) 16 avril 1913.
Société du chemin de fer d'Anatolie. . . .	(23 février) 5 mars 1914.

Ainsi donc, dans le nombre de ces dettes il y en a qui n'offrent aucun caractère de dettes de guerre.

Les traités de paix qui terminèrent les guerres balkaniques de 1912-1913 furent les suivants :

Le traité de *Londres* du (17) 30 mai 1913[5], qui enleva à la Turquie l'Albanie, la Crète et les îles de la mer Égée.

Le traité de *Bucarest* du (28 juillet) 10 août 1913[6], entre la Bulgarie, la Roumanie, la Grèce, la Serbie et le Monténégro.

Le traité de *Constantinople* du (16) 29 septembre 1913[7], entre la Bulgarie et la Turquie.

Le traité d'*Athènes* du (1er) 14 novembre 1913[8], entre la Grèce et la Turquie.

Le traité de *Constantinople* du (1er) 14 mars 1914[9], entre la Serbie et la Turquie.

---

1. C. D. R., *Annexe*, 1510, p. 10.
2. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 665 et suiv.
3. V. aussi dans le TREATY SERIES, n° 16 (1923), Cmd. 1929, 1923.
4. CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE, *Document et tableaux relatifs à la répartition des charges annuelles de la D. P. O., conformément au traité de Lausanne du 24 juillet 1923*, Constantinople, 1924, p. 108-111
5. M. N. R. G., 3e sér., t. VIII, p. 16 et suiv.
6. *Ibid.*, p. 61 et suiv.
7. *Ibid.*, p. 78 et suiv.
8. *Ibid.*, p. 93 et suiv.
9. *Ibid.*, p. 643 et suiv.

Les dates de la mise en vigueur de ces traités et, resp., les dates de la prise en charge des annuités de la dette publique ottomane, conformément à l'art. 53 du traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923, sont les suivantes[1] :

Pour les territoires turcs (et îles) passés : à l'Italie, 17 octobre 1912 ; à l'Albanie, 11 août 1913 ; à la Bulgarie, 29 septembre 1913 ; à la Grèce, 14 novembre 1913 ; à la Serbie, 6 avril 1914.

De cette façon, à en juger par les dates des contrats des dettes en question, et vu que certaines de ces dettes n'avaient aucun caractère de dettes de guerre, certains des territoires détachés après les guerres balkaniques devraient prendre part à quelques-unes des dettes contractées après le 17 octobre 1912, car les dates de la mise en vigueur des traités qui avaient sanctionné ces détachements territoriaux étaient *postérieures* à celles où avaient été contractées les dettes respectives.

Certains traités stipulent expressément que les dettes de guerre ne seront pas portées à la charge des territoires détachés, et spécifient parfois quelles sont les dettes qu'il convient de ranger sous cette catégorie. En pareils cas, il est arrivé que certaines dettes contractées *avant* le commencement de la guerre aient été comprises au nombre des dettes de guerre.

Le traité de *Paris* du 10 février 1763, ESPAGNE, FRANCE, GRANDE-BRETAGNE avec accession du PORTUGAL, stipulait la cession du Canada par la France à l'Angleterre[2]. La « Déclaration du plénipotentiaire français concernant les dettes du Canada », annexée à ce traité, porte que : « Le roi de la Grande-Bretagne ayant désiré que le payement des lettres de change et billets qui ont été délivrés aux Canadiens pour les fournitures faites aux troupes françaises fût assuré, S. M. I. C., très disposée à rendre à chacun la justice qui lui est légitimement due, a déclaré et déclare que lesdits billets et lettres de change seront exactement payés, d'après une liquidation faite dans un temps convenable, selon la distance des lieux et la possibilité... »

Cette déclaration stipule, par conséquent, que les dettes de guerre du roi de France dans le Canada ne passent pas à la charge du roi de Grande-Bretagne.

Recès général de l'EMPIRE GERMANIQUE, 25 février 1803, § LXXXIII[3] :

« Enfin, quant aux dettes contractées par les cercles du Haut et Bas-Rhin, situés sur *les deux rives de ce fleuve ;* savoir, par le cercle du Bas-Rhin, *immédiatement avant la guerre*, et par celui du Haut-Rhin, *pendant et pour la guerre*, les créanciers de ces deux cercles sont, eu égard aux circonstances, en droit de s'en tenir, pour le remboursement de leurs capitaux et intérêts, aux pays des deux cercles *situés à la rive droite...* »

Convention PRUSSE-WESTPHALIE, 28 avril 1811[4] :

Art. 15 : « Resteront à la charge de la Prusse les engagements, dettes ou obligations de toute nature qui ont été pris ou contractés de la part de Sa Majesté le roi de Prusse à partir du 1er août 1806, ou qui, ayant été pris et contractés

1. CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE, *Documents et tableaux*, p. 196 et autres.

2. M. R., t. I, p. 55 ; M. R., 2, t. I, p. 126 ; DE CLERCQ, t. XV, suppléments, p. 66.

3. M. SUPPLÉMENTS, t. III, p. 239 et suiv. ; M. R., 2, t. VII, p. 443 ; DESCAMPS et RENAULT, *Recueil des traités du XIXe siècle*, p. 93.

4. M. N. R., t. I, p. 367-368.

antérieurement audit jour, ne pourraient être classés dans aucune des catégories énoncées aux deux articles précédents » (v. plus haut, p. 172).

« Resteront nommément à la charge de Sa Majesté le roi de Prusse toutes les dettes résultant des fournitures qui, en vertu des ordres ou réquisitions expédiés à dater du 1er août 1806 jusqu'à la paix de Tilsit par le gouvernement prussien ou par ses autorités ou agents, ont été effectuées soit par des particuliers, soit par des établissements publics ou des communautés faisant aujourd'hui partie du royaume de Westphalie, consistant soit en vivres, fourrages, approvisionnement des troupes et des forteresses, transports militaires, arrangements ou approvisionnements d'hôpitaux et autres établissements militaires, travaux et matériaux à l'usage des forteresses, soit en toutes autres *fournitures quelconques de guerre ou relatives au service militaire* et pour raison desquelles Sa Majesté le roi de Prusse aurait été tenue de payer ceux qui les ont faites, si elle fût restée en possession des pays et provinces cédés par le traité de Tilsit.

« Seront assimilées aux dettes ci-dessus celles résultantes du service forcé des hôpitaux militaires de Magdebourg jusqu'au traité de Tilsit.

« Par contre, toutes les autres contributions et charges de guerre imposées par le vainqueur et les réquisitions en nature faites par lui dans les pays conquis sur la Prusse seront considérées comme charges locales et ne pourront être réclamées contre le gouvernement prussien, et toutes les dettes et tous les engagements consentis à cette fin par les états de Marches et de Magdebourg, depuis l'ouverture de la campagne, devront être sensés contractés pour l'administration particulière de ces provinces. »

Ainsi cette convention reconnaît comme dettes de guerre, non susceptibles d'être transférées sur la Westphalie, toutes les dettes contractées par le roi de Prusse après le 1er août 1806 et certaines dettes antérieures à cette date.

Traité Autriche-Prusse-Danemark, du 30 octobre 1864[1] :

Art. 17 : « ... Il est entendu que toutes les obligations résultant de contrats stipulés par le gouvernement danois, par rapport à la guerre et à l'exécution fédérale, ne sont pas comprises dans la précédente stipulation. »

Le projet initial du traité de paix avec la Bulgarie fixait la date limite au 1er août 1914.

La délégation bulgare demandait que cette date fût reportée à celle de la signature du traité de paix avec la Bulgarie ou au moins à celle du 11 octobre 1915, lorsque la Bulgarie entra en guerre contre la Serbie.

Le traité de paix avec la Bulgarie, *Neuilly*, 27 novembre 1919, a stipulé :

Art. 141 : « Les puissances cessionnaires de territoire bulgare, en conformité du présent traité, s'engagent à assumer la charge d'une part de la dette publique bulgare telle qu'elle existait au 11 octobre 1915... »

« La Commission des Réparations, agissant par l'intermédiaire de la Commission interalliée, déterminera le montant de la dette publique bulgare au 11 octobre 1915, *en tenant compte, pour la dette contractée après le 1er août 1914, de la seule fraction de cette dette qui n'aurait pas été employée par la Bulgarie à préparer la guerre d'agression.* »

Quelquefois, les traités désignent expressément l'emprunt concret auquel ne devra pas prendre part le territoire détaché.

Préliminaires de paix entre l'Autriche et la Prusse, d'une part, et le Danemark, d'autre part, *Vienne*, 1er mai 1864[2] :

Art. 3, alinéa 3 : « De cette répartition seront exceptés : 1° l'emprunt con

1. M. N. R. G., t. XVII, p. 482.
2. M. N. R. G., t. XVII, p. 471.

tracté en Angleterre par le gouvernement danois au mois de décembre 1863, et qui restera à la charge du roi de Danemark... »

En ce qui concernait les dettes de guerre de l'Autriche-Hongrie, les traités de *Saint-Germain* et de *Trianon* stipulaient :

Art. 205 (188) : (1.) « Dans un délai de deux mois à compter de la mise en vigueur du présent traité, chacun des États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche (resp. la Hongrie), estampilleront, s'ils ne l'ont déjà fait, avec un timbre spécial à chacun d'eux, les différents titres correspondant à la part de la dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois) représentée par des titres, détenue sur leurs territoires respectifs et légalement émise avant le 31 octobre 1918. »

(2.) « Les valeurs ainsi estampillées seront échangées contre des certificats et retirées de la circulation ; il sera pris note de leurs numéros et elles seront envoyées à la Commission des Réparations avec tous les documents se rapportant à cette opération d'échange. »

(3.) « Le fait par un État d'avoir estampillé et remplacé des titres par des certificats dans les conditions prévues au présent article n'impliquera pas pour cet État l'obligation d'assumer ou de reconnaître de ce fait une charge quelconque, à moins qu'il n'ait donné lui-même cette signification précise aux opérations d'estampillage et de remplacement. »

(4.) « Les États ci-dessus mentionnés, à l'exception de l'Autriche (la Hongrie), ne seront tenus d'aucune obligation à raison de la dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), en quelque lieu que se trouvent les titres de cette dette, mais ni les gouvernements de ces États, ni leurs ressortissants ne pourront, en aucun cas, exercer de recours contre d'autres États, y compris l'Autriche (la Hongrie), pour les titres de dette de guerre, dont eux-mêmes ou leurs ressortissants sont propriétaires. »

(5.) « La charge de la part de dette de guerre de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), qui, antérieurement à la signature du présent traité, était la propriété des ressortissants ou des gouvernements des États autres que les États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie hongroise se trouve attribué, sera exclusivement supportée par le gouvernement autrichien (hongrois), et les autres États ci-dessus mentionnés ne seront en aucune mesure responsables de cette part de la dette de guerre. »

(6.) « Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas aux titres de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois) qui ont été déposés par lui à la banque d'Autriche-Hongrie en couverture des billets émis par cette banque. »

(7.) « Le gouvernement autrichien (hongrois) actuel sera seul responsable de tous les engagements contractés durant la guerre par l'ancien gouvernement autrichien (hongrois) autres que les engagements représentés par des titres de rentes, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent traité. »

Ainsi, l'art. 205 (188) stipule que les États cessionnaires et successeurs de l'empire austro-hongrois ne doivent pas prendre part aux dettes de guerre de la monarchie (al. 3) ; cependant, l'Autriche et la Hongrie sont libérées de la charge des titres de la dette de guerre estampillés en dehors de leurs territoires respectifs (al. 4). Seules l'Autriche et la Hongrie seront respectivement responsables des titres de la dette de guerre se trouvant à l'étranger (dans l' « *Altausland* », pour employer le terme du texte allemand) (al. 5), ainsi que de tous les autres engagements contractés durant la guerre et non représentés par des titres (al. 7).

En ce qui concerne cette dernière clause (al. 7), on ne saurait la

reconnaître juste. Durant la guerre, le gouvernement avait contracté des dettes non seulement pour les besoins de la guerre, mais aussi pour des besoins productifs de portée générale ou locale. Il n'est donc pas juste de libérer les nouveaux États des dettes qui avaient contribué au bien-être de leurs territoires (constructions, etc.), pour la seule raison qu'elles avaient été contractées durant la guerre (v. p. 173-174).

En Tchéco-Slovaquie, l'estampillage des titres de guerre avait été effectué en vertu des lois du 25 février 1919 et du 15 juillet 1920 et sans tenir compte de quel État leurs propriétaires étaient les ressortissants[1].

Conformément à la loi du 24 juin 1920 et aux décrets des 17 juillet et 14 août 1920[2], les emprunts de guerre autrichiens et hongrois furent acceptés à raison de 75 % de leur valeur nominale pour la souscription à un nouvel emprunt tchécoslovaque ; les souscripteurs devaient, en remettant un titre de 100 couronnes (val. nom.) d'emprunts de guerre, verser 75 couronnes en espèces, moyennant quoi ils recevaient :

a) Personnes privilégiées (caisses de crédit, caisses d'épargne, institutions d'assurances, fondations, communes, biens pupillaires, etc.) - un titre de rente 5 % en remplacement de l'emprunt de guerre, et un titre de rente 6 % pour le montant des espèces versées.

b) Autres personnes — titre de rente perpétuelle de remplacement 3 1/2 % et titre de rente 5 1/2 % amortissable pour le montant des espèces versées[3].

Ce droit de convertir les titres de guerre n'appartenait qu'à ceux qui les avaient achetés avant le 28 octobre 1918[4].

La part des anciens emprunts autrichiens, assumée par la Tchéco-Slovaquie, a été estimée à 2,600 millions de couronnes[5].

Depuis le début de 1924, la Hongrie a entrepris le rachat des titres de guerre estampillés dans ce pays. La *Geldinstituts-Zentrale* de Budapest, dans une circulaire adressée à ses membres, s'est déclarée prête à acheter les « ungarisch nostrifizierte Stücke der Kriegsanleihen » — les titres appartenant aux ressortissants hongrois — pour 80 % de leur valeur nominale et les titres appartenant aux ressortissants allemands résidant habituellement hors de la Hongrie pour 100 %[6].

Les dispositions des traités de paix, relatives à la dette de guerre, tranchaient tant bien que mal le problème épineux du sort des dettes

---

1. Schutzvereinigung der deutschen Eigentümer von ungarischen Staats-und staatlich garantierten Anleihen. *Rundschreiben*, n° 32, 31 décembre 1923, p. 2.

2. Recueil des lois et décrets, 1920, n°s 417, 450 et 489.

3. *Les dettes de la République tchécoslovaque*, avril 1922, p. 2-3 ; Dr. P. Stiassny, *Zum Problem einer Rentenaufwertung in Oesterreich*, Vienne, 1926, p. 35.

4. *Gazette de Prague*, n° 24, 1921 ; *Conférence internationale financière*, Bruxelles, t. III, p. 77, rapport de M. Pospisil.

5. Gottlieb, *Finances d'après guerre*, Revue de la sc. et de lég. fin., octobre décembre 1920, p. 707.

6. « Das Angebot der Geldinstituts-Zentrale dürfte für die deutsche Eigentümer keinen grossen Reiz bieten, da es der grossen Entwertung der ungarischen Krone keine Rechnung trägt. Es ist darauf hingewiesen, dass es sich um eine Privatofferte der Geldinstituts-Zentrale, der das königlich ungarische Staatsärar vollkommen fernsteht, handelt » (Schutzvereinigung, *Rundschreiben*, n° 33).

Sur 8 milliards des titres de dette de guerre hongroise estampillés en Hongrie, il a été racheté 4 milliards. V. Schutzvereinigung, *Rundschreiben*, n° 33, p. 1-2 ; *Berliner Börsen-Courier*, 20 février et 23 septembre 1924.

de guerre de la monarchie. En effet, imposer toutes les dettes de guerre aux seules Autriche et Hongrie amoindries aurait été pratiquement annuler la plus grande partie de ces dettes, car le poids de cette charge aurait de beaucoup dépassé les moyens de ces pays. Or, l'annulation de ces dettes aurait gravement bouleversé la vie financière et économique des pays de l'ancienne monarchie dans lesquels s'était accumulé un grand nombre de titres de la dette de guerre, acquis, de bon ou de mauvais gré, par des particuliers, des banques, des entreprises et des institutions. C'est pourquoi les traités, après n'avoir, somme toute, imposé à l'Autriche et la Hongrie que les titres de la dette de guerre se trouvant à l'étranger, laissèrent tout État cessionnaire ou successeur de l'ancienne monarchie libre d'agir à l'égard des titres appartenant à leurs ressortissants ainsi qu'ils jugeraient utile, c'est-à-dire d'assumer la responsabilité de ces titres ou de la refuser. A cette fin, les traités ont stipulé l'estampillage de ces titres.

Convention FRANCE-ALLEMAGNE, *Baden-Baden*, 30 juin 1920[1] :

Art. 4 : « Les dettes courantes du fisc alsacien-lorrain contractées avant le 11 novembre 1918, et non réglées lors de la mise en vigueur de la présente convention, *resteront à la charge du gouvernement français, s'il s'agit de ressortissants français*, et à la charge de l'Empire, s'il s'agit de ressortissants allemands. »

Convention ITALIE, POLOGNE, ROUMANIE, Royaume SERBO-CROATO-SLOVÈNE, TCHÉCOSLOVAQUIE, concernant les placements en emprunts de guerre, *Rome*, 6 avril 1922[2] :

Article unique : « Au cas où les biens, les droits ou les intérêts d'un ressortissant d'une haute partie contractante, y compris les sociétés et associations dans lesquelles ces ressortissants étaient intéressés, auraient été pendant la guerre mis sous séquestre, administration forcée ou surveillance judiciaire, dans le territoire d'une autre haute partie contractante, et si, dans ce cas, les avoirs en numéraire ou les revenus avaient été placés dans les titres d'emprunt de guerre allemand, autrichien ou hongrois, le gouvernement de l'État dans le territoire duquel ces mesures ont été prises délivrera, sur demande de la partie intéressée et par intermédiaire de l'autorité administrative ou judiciaire compétente en matière, un certificat qui contiendra tous les éléments nécessaires, y compris le montant de la somme placée, pour initier la procédure contre l'Autriche, la Hongrie ou l'Allemagne dans le sens du paragraphe 12 de l'annexe aux articles 249, 250 du traité de paix de Saint-Germain, soit 232, 233 du traité de paix de Trianon, et aux articles 297-298 du traité de Versailles. »

Notons également l'émission de *papier-monnaie* par les empires centraux dans les pays occupés pendant la guerre.

Ce papier-monnaie était en quelque sorte une dette de guerre des puissances qui l'avaient émis afin d'alimenter leurs dépenses de guerre. C'était une espèce de dette sans intérêts, contractée par le pouvoir d'occupation et ayant un cours forcé dans les limites du territoire occupé. Le gouvernement du pays n'était pas juridiquement tenu d'assumer ces dettes. Cependant, comme l'annulation de ces signes monétaires eût risqué de bouleverser de fond en comble la vie financière et économique des territoires libérés

1. S. D. N., *Recueil*, t. VIII, 1922, p. 80 et suiv.
2. S. D. N., *Recueil*, t. XX, 1923, p. 14.

et que les porteurs, en acceptant ces signes qui avaient eu, répétons-le, un cours forcé pendant toute la durée de l'occupation, ne s'étaient aucunement rendus coupables vis-à-vis du gouvernement du pays, celui-ci assuma le papier-monnaie en question et l'échangea contre des signes monétaires réguliers, tout en prenant des mesures pour se faire rembourser par ses adversaires de la veille les dommages que cette opération lui avait fait subir.

Pendant la guerre générale, lorsque les Allemands eurent occupé près de deux tiers de la ROUMANIE, ils commencèrent à y émettre des billets libellés en lei roumaines et garantis, ainsi qu'il fut spécifié sur les billets, par un dépôt en marks à la Reichsbank. Le montant de ces billets s'est élevé à 2,114 millions de lei, ce qui, avec les billets de la Banque Nationale, constitua, vers la fin de 1918, une somme globale de 4,663 millions de lei [1]. A la fin de la guerre, tous les billets émis par les Allemands furent échangés contre de nouveaux. La Roumanie attend la restitution de la valeur des billets émis par les Allemands [2].

POLOGNE. — Le 5 novembre 1916, les empereurs d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie proclamaient la constitution d'un État polonais indépendant. Par ordonnance du gouverneur général allemand du 9 décembre 1916 [3], il fut fondé une « Caisse nationale de prêts du pays polonais » (*Polnische Landesdarlehenskasse, P. L. D. K.*), avec droit d'émettre de nouveaux signes monétaires, les marks polonais, assimilés au mark allemand ; ce papier-monnaie (surnommé « *Kriesnoten* », du nom de M. v. Kries qui les signait) devint, par ordonnance du 14 avril 1917 [4], la seule monnaie légale du pays.

Aux termes du § 5 de l'ordonnance du 9 décembre 1916, il fut établi : « Das deutsche Reich übernimmt die Garantie dafür, dass die Landesdarlehenskassenscheine bei ihrer Einziehung (§ 16) zu ihrem Nennwert gegen Reichsmark eingelöst werden. » Cette formule de garantie figurait sur les billets, en polonais.

L'État polonais indépendant s'est constitué le 11 novembre 1918. La loi polonaise du 7 décembre 1918 [5] stipulait que la Caisse de prêts (*Polska Krajowa Kasa Pozyczkowa, P. K. K. P.*) émettrait, à partir du 11 novembre 1918, des billets pour le compte de l'État ; quant aux billets émis antérieurement à cette date, pour une somme de 880.150.867 marks, l'État allemand serait responsable des actifs garantissant ces billets (art. 2). Les nouveaux billets portaient l'effigie de Kosciuszko (d'où leur appellation « *Kosciuszko-Noten* »).

---

1. *Bulletin de la Société de Banque Suisse*, 1925, p. 274 ; v. aussi *Le Temps*, 2 août 1925.

2. ROYAUME DE ROUMANIE, *Ministère des Finances. La consolidation monétaire en Roumanie*, Bucarest, 1925, p. 7-8.

3. *Verordnungsblatt des General Gouvernements Warschau*, 57, n° 223, 9 décembre 1916 ; v. le texte chez Dr BERTHOLD HAASE, *Das Recht der polnischen Valuta*, Berlin, 1921, p. 103 et suiv ; Dr O. LEHNICH, *Währung und Wirtschaft in Polen, Litauen, Lettland und Estland*, Berlin, 1923, p. 322 et suiv.

4. *Verordnungsblatt*, 69, n° 290 ; v. *Lehnich, l. c.*, p. 12.

5. *Monitor Polski*, n° 227, 12 décembre 1918 ; HAASE, *l. c.*, p. 110 ; Dr F. STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Sukzessionsstaaten Oesterreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. 409 et suiv.

La loi allemande du 28 juillet 1921 (« *Verdrängungsschädengesetz* »)[1] stipulait que la garantie de l'Empire allemand relative au rachat de ces billets n'existait pas à l'égard des porteurs des billets (§ 18) :

L'exposé du gouvernement allemand au sujet de cette loi (« Regierungsbegründung ») signale que : « Dem Garantievermerk des Reiches auf den Kriesnoten liegt eine dem Polnischen Staate gegenüber vom Deutschen Reiche abgegebene Erklärung *völkerrechtlichen Inhalts* zu Grunde. »

La Haute Cour du Reich (*Reichsgericht, 6 Senat*) se prononça, le 28 novembre 1922[2], dans un sens analogue :

Elle constatait notamment que la garantie du rachat des billets avait été envisagée « von Amtswegen und sei öffentlichrechtlicher Natur... ein zivilrechtlicher Anspruch der Inhaber besteht nicht ».

Par la suite, le mark allemand subit une baisse catastrophique, qui le ramena au-dessous du mark polonais (1 billion de marks-papier allemands = 1 mark or ; 1,8 million de marks polonais = 1 zloty = 1 franc-or).

L'accord entre la POLOGNE et l'ALLEMAGNE concernant les billets émis pendant la guerre, et conclu à *Dresde* le 18 décembre 1922, stipulait[3] :

« L'État polonais et la Caisse nationale de prêts polonaise et le Reich... n'invoqueront pas, l'un contre l'autre, les droits qui pourraient découler des déclarations de garantie faites par le Reich allemand au sujet des billets spéciaux émis pendant la guerre. »

PAYS BALTIQUES. — L'ordonnance (*Verordnung*) du 17 avril 1915 constituait auprès d'une banque allemande privée, la « *Ostbank für Handel und Gewerbe* », une Caisse de prêts de l'Est (« *Darlehenskasse Ost* »), avec droit d'émettre des billets. Le 6 août 1915, les « roubles-Est » (*Ostrubel*) de cette caisse furent proclamées monnaie légale dans les territoires occupés, au même titre que le mark allemand, et assimilés à 2 marks allemands. Ensuite, la caisse de prêts de l'Est fut séparée de la Banque de l'Est et devint l'organe financier du commandement allemand. Cette caisse émit, en même temps que des « roubles-Est », des « marks-Est[4] ».

Le 9 juin 1917, une ordonnance des pouvoirs d'occupation stipulait que les transactions effectuées dans les territoires relevant du haut commandement de l'Est devaient être libellées en marks, la « monnaie-Est » devant être acceptée pour tous les paiements. L'ordonnance du 20 juillet 1918[5] privait les roubles russes de cours légal dans les parties occupées de Livonie et d'Esthonie.

Vers la fin de 1918, le montant des billets ainsi émis s'élevait à 969,6 millions de marks-Est. A mesure que l'occupation allemande s'avançait vers l'Est, la circulation desdits billets s'étendait jusqu'au nord-ouest de la Russie. A la fin de la guerre, après le départ des

1. R. G. Bl., 1921, p. 1021.

2. Urteil VI, 649/21, v. *Deutsche Juristenzeitung*, 1922, Heft 3-4 ; LEHNICH, *l. c.*, p. 9 et suiv. ; SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 29.

3. S. D. N., *Recueil*, t. XXXIV, 1925, p. 292 et suiv.

4. MANCHESTER GUARDIAN, *Reconstruction of Europe*, 7 décembre 1922, p. XVI ; v. aussi LEHNICH, *l. c.*, p. 168.

5. *Verordnungsblatt für Livland und Estland*, Dorpat, 29 juillet 1918, p. 333 ; LEHNICH, *l. c.*, p. 221, 345.

troupes allemandes des pays occupés, ces derniers, à l'exception de la Lithuanie, émirent chacun des signes monétaires des républiques nouvellement constituées (Esthonie et Lettonie), lesquels, peu à peu, s'y substituèrent définitivement à l' « *Ostgeld* », et celui-ci se concentra désormais dans la seule Lithuanie, ce pays, bien que devenu indépendant, ayant néanmoins conservé la circulation de la monnaie en question. Ce ne fut que le 9 août 1922 que la loi lithuanienne créa une nouvelle unité monétaire, le *lit* (= 0,1 doll.) ; la même loi stipulait l'échange, en trois mois, au cours fixé toutes les semaines, de la monnaie-Est contre les *lits*, qui furent mis en circulation à partir du 1er octobre 1922.

En BELGIQUE, les pouvoirs d'occupation allemands, par ordonnances du 22 décembre 1914 et du 9 janvier 1915 [1], accordèrent le droit d'émission à la Société Générale de Belgique. Durant la guerre, le papier-monnaie circulant en Belgique fut représenté, outre les billets déjà émis de la Banque Nationale, par ceux de la Société Générale et surtout par les marks de la Reichsbank, dont, à la fin de 1918, il y avait dans le pays plus de 6 milliards de marks. Après la guerre, il en a été retiré pour 7,635 millions de francs [2], au cours fixe de 1 fr. 25.

Par la loi du 10 août 1923, il fut constitué un fonds spécial destiné à l'amortissement des sommes dues à la Banque Nationale à la suite du retrait des marks allemands. Ce fonds était composé desdites monnaies allemandes, des ressources provenant de l'utilisation de ces monnaies, etc. Les négociations engagées avec le gouvernement allemand en vue de régler cette affaire n'ont pas encore abouti [3].

§ 30

IV. — LES DETTES ODIEUSES NE PEUVENT ÊTRE TRAITÉES COMME TELLES QU'A LA CONDITION QUE LEURS TITRES SOIENT EXTÉRIEUREMENT DISTINCTS DE CEUX DES DETTES NON ODIEUSES

Nous avons analysé plus haut les conditions dans lesquelles telles ou telles dettes peuvent être reconnues « odieuses » pour tout ou partie de la population ou pour le nouveau pouvoir du territoire de l'État débiteur.

Pour que le nouveau pouvoir puisse se considérer comme juridiquement libre de ne pas assumer ces dettes odieuses, une condition encore est cependant indispensable, à savoir :

Les titres d'une dette « odieuse » doivent comporter des indices individuels distincts pouvant être reconnus par la masse des porteurs et mettant ainsi la discrimination de ces titres à la portée de tout le monde.

---

1. E. JAFFÉ, *Die deutsche Bankverwaltung in Belgien*, Bankarchiv, t. XIV, p. 407 et suiv. ; J. PIRENNE et M. VAUTHIER, *La législation et l'administration allemandes en Belgique*, Histoire économique et sociale de la guerre mondiale (Dotation Carnegie), 1926, p. 11 et suiv.

2. *Bulletin de la Société de Banque Suisse*, n° 6, 1924, p. 109 et suiv.

3. *Régimes et circulations monétaires d'après guerre*, S. D. N., p. 15 ; *Bulletin de la Société de Banque Suisse*, n° 6, 1924, p. 121.

V., par exemple, contrat de l'Emprunt Ottoman de 40 millions de francs, (1er) 13 mars 1894 (1310), art. 15 : « Les obligations à créer *seront absolument distinctes des titres visés par le décret du 28 Mouharem 1299* (8-20 décembre 1881)[1]... »

En effet, si les dettes « odieuses » avaient été conclues par voie d'émission de séries supplémentaires des titres-types (par exemple de la rente), séries qui ne différaient des non-odieuses que par leurs numéros ou par leur date auxquels, pratiquement, on n'attachait sur le marché financier aucune importance, de sorte qu'ils étaient cotés à la Bourse et livrables sans aucune distinction, il eût été fort injuste de taxer certaines de ces séries d' « odieuses », avec toutes les conséquences qui en résulteraient pour les porteurs aucunement coupables.

La Commission des Réparations (Sous-Comité de l'Autriche-Hongrie), déclarait, au sujet de la rente autrichienne 4 % papier émise pour une somme de 2,492,654,800 couronnes[2] : « En ce qui concerne cette rente, nous aurons, dans l'exécution de la répartition, *à isoler* la part qui en aurait été émise postérieurement au 28 juillet 1914. »

Cependant, au sujet d'un autre cas, le même Sous-Comité concluait très justement[3] : « Il est impossible d'instituer un classement qui serait arbitraire dans l'ensemble des titres uniformes d'une émission de rentes et de faire un sort différent à des porteurs qui eurent et qui conservent des droits égaux. »

En pareil cas, il aurait été possible, sans isoler les séries concrètes, de reconnaître simplement comme « odieuse » une partie déterminée du montant global des titres. Ainsi, par exemple, étant donné l'émission de dix séries de rente d'un total de 50 millions de francs pour besoins de guerre, on pourrait reconnaître que le territoire détaché, tenu à assumer 40 % des dettes non odieuses (mettons que leur montant s'élève à 100 millions de francs), devrait assumer non pas 40 % des 150 millions, c'est-à-dire 60 millions de francs, mais 40 % des 100 millions, c'est-à-dire 40 millions de francs, tous les titres sans exception (y compris les séries « odieuses »), c'est-à-dire pour une somme de 150 millions, étant susceptibles d'être échangés dans la proportion de 15 anciens titres contre 4 titres du territoire détaché et 11 nouveaux titres de l'ancien État amoindri.

Cependant, pareille solution n'est pas juste (v. aussi *infra*).

---

1. *Traités, protocoles, lois, règlements et documents divers annexés au contre-mémoire ottoman*, Constantinople, 1911, p. 67 (BUREAU INTERNATIONAL DE LA COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE, *Protocoles des séances et sentence (11 nov. 1912) du tribunal d'arbitrage constitué en vertu du compromis d'arbitrage signé à Constantinople entre la Russie et la Turquie le (22 juillet) 4 août 1910. Litige russo-turc relatif aux dommages-intérêts réclamés par la Russie pour le retard apporté dans le payement des indemnités dues aux particuliers russes lésés par la guerre de 1877-1878*).

2. C. D. R., *Annexe n° 1510*, p. 15, note.

3. *Ibid.*, p. 10.

Chaque créancier, porteur d'une obligation non odieuse, a le droit, dans notre exemple, d'exiger l'imposition au territoire détaché de 40 % de sa créance. Or, en réalité, d'après le mode susindiqué, on ne lui en impose que 4/15, soit 26 2/3 %, ce qui peut entraîner pour le créancier un préjudice immérité ou, au contraire, un gain injustifié, suivant que les finances et la monnaie de l'un des États sont meilleures ou pires que celles de l'autre.

En outre, au cas d'annexion totale de l'ancien État, ce mode aboutirait à l'annulation pure et simple de 50/150, soit 33 1/3 % du montant de la dette, ce qui serait également injuste.

Du moment qu'il faut reconnaître qu'il n'y a pas eu, pour les porteurs, de titres « odieux », ceux-ci ayant été pratiquement identiques aux « non odieux », il convient de répartir tous les titres, soit 150 millions, dans la proportion de 40 % à 60 % ; c'est-à-dire tous les dix anciens titres doivent être échangés contre quatre titres du territoire détaché et six titres de l'ancien État amoindri ; quant au fait que le territoire détaché soit ainsi amené à assumer 40 % des 50 millions de francs, soit 20 millions de francs de dette « odieuse », l'État annexant peut réclamer de l'ancien État amoindri, s'il subsiste, le remboursement de cette somme ; mais ce règlement de comptes entre États ne concerne pas les porteurs.

Convention Allemagne-France, *Baden-Baden*, du 30 juin 1920[1] :

Art. 2 : « Le gouvernement allemand s'engage à rembourser la somme de 1,530,700 marks, montant de l'augmentation nette de la dette d'Alsace-Lorraine entre le 1er août 1914 et l'armistice, ainsi que la somme de 40,906,673 marks, montant des prélèvements qui ont été opérés sur les ressources de trésorerie au cours des exercices 1915-1916-1917 et qui devaient être régularisés par des émissions de rentes. »

1. S. d. N., *Recueil*, t. VIII, 1922, nos 1-4, p. 80 et suiv.

CHAPITRE V

Dettes qui ne grèvent qu'une partie déterminée du territoire de l'État
Dettes régionales de l'État

§ 31

NOTION DE DETTES RÉGIONALES

Par *dettes régionales de l'État* (*Landesschulden*) nous entendons les dettes contractées par le gouvernement central ou par une administration locale de l'État pour le compte d'une région, d'un pays, etc.

Ces dettes ne grèvent que la région pour le compte de laquelle elles ont été contractées.

La notion de dettes régionales de l'État est déterminée par deux éléments :

1° Elles ne sont contractées que pour le compte d'une région ou d'un pays déterminé faisant partie de l'État et ne grèvent que le territoire de la région ou du pays en question.

Que ces dettes soient contractées pour les besoins de ce territoire même, ou pour les besoins généraux du gouvernement central, ou même pour ceux de quelque autre territoire, peu importe. Ce qui importe dans l'occurrence, c'est que ces dettes ne grèvent qu'une partie déterminée du territoire de l'État.

2° Elles sont contractées par le gouvermenent central ou par une administration locale *de l'État.*

Actuellement on ne trouve presque pas de dettes régionales de l'État. Elles ne répondent ni à la nature de l'État moderne ni à la structure actuelle du crédit public. Par contre, au XVIIIe et au début du XIXe siècle, c'étaient ces dettes qui prévalaient dans les États de l'Europe centrale. Ceci s'explique par la structure de ces États et par l'organisation des finances et du crédit public propres à cette époque.

La structure d'un grand nombre d'États de l'Europe centrale reposait, au XVIIIe siècle, sur un système d'administration par régions constitué au cours de l'histoire. Beaucoup de ces États s'étaient formés ou accrus à la suite de la réunion de plusieurs pays distincts sous le pouvoir d'un prince.

Cette unification territoriale des divers États s'est poursuivie jusqu'au commencement du XIXe siècle. L'ancien Empire allemand comptait encore, en 1791, 570 pays (*Landen*), qui appartenaient à 324 États[1]. De 1792 à 1816, la progression territoriale des divers États allemands est caractérisée par les

1. A. WAGNER, *Entwicklung der europäischen und deutschen Staatsgebiete*, Preussische Jahrbücher, 1867-1868, t. XIX, p. 544, 547 ; t. XXI, p. 299, 386.

chiffres suivants : la Prusse a étendu son territoire de 2,340 m. c. en 1792 à 3,381 m. c. en 1816 ; la Bavière, de 861 à 1,390 ; le Wurtemberg, de 166 à 354 ; la Bade, de 62 à 278 ; le Hesse-Darmstadt, de 68 à 153 ; le Hanovre, de 512 à 699[1].

Il convient de noter que même au XXe siècle, aux termes de la loi du Reich du 30 avril 1920, les pays de Saxe-Weimar-Eisenach, Saxe-Meiningen, Reuss, Saxe-Altenburg, Saxe-Gotha (sans le Cobourg), Schwarzburg-Rudolstadt et Schwarzburg-Souderhausen ont été réunis en un seul pays, le Turingen. Par une loi de la même date, le Cobourg a été réuni à la Bavière.

Les divers pays, après avoir subi cette unification territoriale, conservaient leur administration distincte et leur individualité. Les États étaient constitués suivant *un système d'administration par régions*[2].

Au XIXe siècle, bon nombre d'États demeuraient encore fidèles à ce principe : le Hanovre, le Meklembourg-Schwerin, la Saxe et la Saxe-Weimar, l'Autriche jusqu'à la désagrégation de la monarchie austro-hongroise en 1918. L'Autriche comportait, notamment, les seize pays suivants (« im Reichsrate vertretene Königreiche und Länder ») : Bohême, Dalmatie, Galicie, Basse-Autriche, Haute-Autriche, Salzbourg, Styrie, Carinthie, Carniole, Goritz-et-Gradisca, Istrie, Tyrol, Vorarlberg, Moravie, Silésie et Bukovine.

De tels États étaient une espèce d'agglomération de pays réunis sous le pouvoir d'un prince commun[3].

Une autre circonstance qui avait également une importance capitale c'était qu'à l'époque dont nous parlons les États de l'Europe centrale subissaient des transformations territoriales continuelles : certains territoires étaient sans cesse l'objet des conquêtes, des partages et des échanges. Ce ne fut qu'à partir de 1815 que commença pour l'Europe une ère de stabilisation territoriale[4].

D'autre part, à considérer l'histoire du développement du crédit d'État, l'époque en question offrait une transition entre le crédit personnel du prince et le crédit public dans l'acception actuelle de ce terme. Cette époque de transition marquait précisément une prépondérance des dettes régionales de l'État (*Landesschulden*).

L. v. STEIN[5] : « Der Staatscredit beginnt als persönlicher Credit des Landes-

1. V. VIEBAHN, *Statistik Deutschlands*, 1858, t. I, p. 29, 32 et 103.
2. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, chap. XIX, II.
3. La Chine, au point de vue de son système administratif au début du XXe siècle, peut également être considérée comme une agglomération de vingt-deux provinces (avec une population de 5 à 50 millions chacune). Ces provinces étaient administrées par des préfets ou vice-rois ; le rôle du gouvernement central se bornait à une influence quasi nominale qui se traduisait par la critique plutôt que par le contrôle des administrations provinciales. Voir W. W. WILLOUGHBY, *Constitutional Government in China* (Carnegie Endowment), Washington, 1922, p. 6, 7 et suiv.
4. A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, III Teil, I Buch, 2e éd., Leipzig, 1910, § 105 : « Die Stabilisierung der Staatsgebiete in Europa in ihrer Bedeutung für die Besteuerung », p. 256 et suiv.
5. *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 3e éd., Leipzig, 1875, p. 668.

herrn, entwickelt dann sein zweites Stadium, indem die *Landesschulden* hinzukommen, und wird dann zum eigentlichen Staatscredit, in welchem anfangs Finanzcredit und Staatsschulden mit dem persönlichen Credit des Landesherrn verschmelzen, bis zuerst die beiden ersten sich formell scheiden und dann mit dem 19. Jahrhundert der verfassungsmässige Staatscredit mit seinen Recht entsteht. »

Ces dettes régionales de l'État étaient de deux espèces. Ou bien c'étaient des *dettes des états* (« *ständische* Schulden »), c'est-à-dire sanctionnées par les états de tel ou tel pays (« Land »), pour le compte de ce pays, et garanties par ses ressources locales. Ou bien c'étaient des *dettes domaniales*, conclues par le prince lui-même et qu'il garantissait soit par une hypothèque, soit en affectant à leur service les revenus de tels ou tels de ses domaines ou d'autres sources dont il disposait en sa qualité de possesseur de la province donnée [1]. Les dettes de la première espèce devenaient, à la suite d'une longue évolution différente d'un pays à l'autre, des dettes provinciales dans la propre acception de ce terme, c'est-à-dire des dettes contractées par telle ou telle province pour servir ses propres besoins. Les dettes de la deuxième espèce, qui offraient d'abord un caractère de dettes personnelles du prince, ont peu à peu disparu en Europe.

A l'époque dont nous parlons, les transformations territoriales des États étaient, nous l'avons dit, continuelles ; l'État était constitué suivant un système d'administration par régions ; les revenus domaniaux, qui offraient un caractère régional, local, jouaient un rôle beaucoup plus important que le revenu des impôts ; dans ces conditions, l'existence des dettes régionales de l'État n'avait rien que de naturel. En outre, à défaut d'unité des ressources budgétaires, le crédit public dans l'acception actuelle de ce terme — c'est-à-dire ressortissant à l'État tout entier et fondé sur la garantie et le service des dettes publiques aux frais de toutes les ressources de l'État dans leur ensemble (v. *supra*, § 8) — pareil crédit commençait seulement de se constituer en Europe centrale. C'est pourquoi les dettes d'État y offraient souvent, sinon en règle générale, un caractère *régional* ou *domanial* dans l'acception sus-indiquée de ces mots.

§ 32

Les dettes régionales suivent le sort des provinces qu'elles grèvent

Les dettes régionales ne grevant pas le territoire entier de l'État, elles suivent le sort des provinces qu'elles grèvent.

---

1. V. Däbritz, *Die Staatsschulden Sachsens in der Zeit von 1763-1837*, Leipzig, 1906 ; A. Siebert, *Ueber Entstehung und Entwicklung des öffentlichen Kredits in Grossherzogthum Baden*, Finanzarchiv, t. XXXV, 1918.

RECÈS d'EMPIRE, 25 février 1803[1], § LXXVII : « Comme il est nécessaire, pour rassurer les créanciers, de pourvoir aux *dettes affectées aux pays* donnés en indemnité, il est entendu que dans les pays qui passent en entier d'un souverain ecclésiastique à un souverain séculier, ce dernier doit se charger de toutes ces *dettes, tant domaniales que territoriales*, les acquitter et en payer les intérêts *sur ses nouveaux revenus et impositions de la même manière que le souverain ecclésiastique aurait été tenu de le faire.* »

FRANCE-PRUSSE, 9 juillet 1807[2], art. 24 : « Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S. M. le roi de Prusse a pu avoir, prendre et contracter... *comme possesseur des pays, territoires, domaines, biens et revenus* que Sa dite Majesté cède ou auxquels elle renonce par le présent traité *seront à la charge des nouveaux possesseurs...* »

FRANCE-HOLLANDE, 11 novembre 1807[3], art. 8 : « Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S. M. le roi de Hollande a pu avoir, prendre et contracter *comme possesseur des villes et territoires* cédés seront à la charge de la France... »

BADE-WURTEMBERG, 31 décembre 1808[4], art. 6 : « Chacune des deux cours contractantes prend, avec *les seigneuries et possessions particulières* venant désormais sous sa souveraineté incontestée et entière, la part les concernant des *dettes publiques et des charges grevant la communauté provinciale ou fiscale dans laquelle les seigneuries et possessions se sont trouvées jusque-là.* »

PRUSSE-WESTPHALIE, 28 avril 1811[5], art. 14 : « ... (dettes) contractées par S. M. le roi de Prusse, comme *possesseur des pays...* cédés... »

Non seulement les dispositions des traités que nous venons de citer répondaient à la nature des dettes en question, mais elles reposaient directement sur les *propriétés juridiques* de ces dettes telles qu'elles étaient conçues à cette époque.

PRUSSE-SAXE, 28 août 1819[6], art. 12, 2 *b* : « ... übernimmt Preussen diejenigen fiscalischen Schulden zur alleinigen Verzinsung und Bezahlung, welche auf im Herzogthum Sachsen gelegene Aemter, Kammergüter oder andere Realbesitzungen unterpfändlich versichert oder radiziert sind, oder welche sonst *rechtlich auf den jedesmaligen Besitzer derselben übergehen.* »

Ces dettes régionales de l'État ou, comme on les appelait quelquefois, les « dettes *hypothéquées* sur le sol de...[7] », étaient souvent les seules dettes d'État qui existassent, toutes les autres dettes offrant plutôt le caractère de dettes personnelles du prince ; aussi bon nombre de traités de l'époque stipulaient-ils que seules

---

1. M. R., t. VII, p. 531 ; DECAMPS-RENAULT, *Recueil des traités du XIXe siècle*, p. 31.
2. DE CLERCQ, t. II, p. 221 ; M. R., t. VIII, p. 666.
3. DE CLERCQ, t. II, p. 229 ; M. R., 2, t. VIII, p. 718.
4. M. N. R., t. V, p. 1 et suiv.
5. M. N. R., t. I, p. 367.
6. M. N. R., t. V, supplém., p. 164 ; v. aussi Dr. C. SATTLER, *Das Schuldenwesen des Preussischen Staates und des Deutschen Reiches*, 1893, p. 227.
7. Il convient de souligner qu'il s'agit ici de dettes *hypothéquées sur le sol* d'un territoire déterminé, de dettes régionales de l'État et *non* de dettes *hypothécaires*, à la sûreté desquelles des immeubles sont affectés, ni de dettes gagées sur des biens particuliers (domaines, forêts, chemins de fer, mines, etc.), ni de dettes spécialement gagées sur des ressources fiscales déterminées.

ces dettes hypothéquées sur le sol de la province détachée passaient à la charge du nouveau possesseur de cette dernière.

AUTRICHE-FRANCE, *Campo-Formio*, 17 octobre 1797[1], art. 4 : « Toutes les dettes hypothéquées... sur le sol des pays annexés par la France seront à la charge de la République française. »

Art. 10 : « Les pays cédés, acquis ou échangés par le présent traité porteront à ceux auxquels ils demeureront les dettes hypothéquées sur leur sol. »

AUTRICHE-FRANCE, *Lunéville*, 9 février 1801[2], art. 8 : « ... ceux auxquels ils (les pays cédés) appartiendront se chargeront de dettes hypothéquées sur le sol desdits pays. »

FRANCE-WURTEMBERG, *Paris*, 20 mai 1802[3], art. 5 : « L'article 8 du traité de Lunéville, concernant les dettes hypothéquées sur le sol des pays de la rive gauche du Rhin, servira de base à l'égard de celles dont les possessions et territoires compris dans la cession de l'article 2 du présent traité se trouvent grevés. »

République BATAVE-PRUSSE, 14 novembre 1802[4], art. 4, disposition analogue.

AUTRICHE-FRANCE[5], 14 octobre 1809, art. 5 : « Les dettes hypothéquées sur le sol des provinces cédées... suivront seules le sort de ces provinces. »

BADE-HESSE, 8 septembre 1810[6], art. 3 : « ... übernehmen S. K. H. der Grossherzog von Hessen die auf den abgetretenen Landesteilen haftende und daraus herrührende Schulden und Verbindlichkeiten. »

PRUSSE-WESTPHALIE, 28 avril 1811[7], art. 14 : « Seront réputées... à la charge du royaume de Westphalie... les dettes... qui ont été spécialement et nominativement hypothéquées sur les pays, territoires, domaines, biens et revenus cédés par la Prusse. »

Traité de *Paris*, 30 mai 1814[8], art. 21 : « Les dettes spécialement hypothéquées sur les pays qui cessent d'appartenir à la France... resteront à la charge de ces mêmes pays. »

AUTRICHE-BAVIÈRE, 3 juin 1814[9], art. 7 : « Les hautes parties contractantes prennent à leur charge les dettes hypothéquées sur les pays cédés... »

AUTRICHE-BAVIÈRE, 23 avril 1815[10], art. 5 : « Les dettes spécialement hypothéquées... sur les pays cédés et échangés resteront à la charge de ces mêmes pays. »

PRUSSE-SAXE, *Vienne*, 18 mai 1815[11], art. 9 : « Les dettes spécialement hypothéquées sur les provinces seront... entièrement à la charge du gouvernement auquel ces provinces appartiendront... »

HANOVRE-PRUSSE, *Vienne*, 29 mai 1815[12], art. 9 : « Dans tous les pays cédés ou échangés par la présente convention, le nouveau possesseur se chargera des dettes spécialement hypothéquées sur le sol desdits pays... »

---

1. DE CLERCQ, t. I, p. 337 ; M. R., t. VII, p. 208 ; v. aussi Dr. Karl STRUPP, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*, t. I, Gotha, 1911, p. 90-91.
2. DE CLERCQ, t. I, p. 424 ; M. R., t. VII, p. 538 ; M. R., 2, t. VII, p. 299.
3. DE CLERCQ, t. I, p. 582 ; M. R., t. VII, p. 430.
4. M. R., t. VII, p. 427.
5. DE CLERCQ, t. II, p. 293 ; M. N. R., t. I, p. 213.
6. M. N. R., t. I, p. 281.
7. M. N. R., t. I, p. 367.
8. DE CLERCQ, t. II, p. 414 ; M. N. R., t. II, p. 10.
9. M. N. R., t. II, p. 21.
10. M. N. R., t. II, p. 454.
11. DE CLERCQ, t. II, p. 519 ; M. N. R., t. II, p. 277.
12. DE CLERCQ, t. II, p. 539 ; M. N. R., t. II, p. 322.

PRUSSE-SAXE-WEIMAR, 22 septembre 1815[1], art. 11 : « S. A. R. assume (les dettes)... spécialement hypothéquées sur les districts cédés... »

A cette époque, les dettes *générales* de l'État n'existaient souvent pas. Les dettes non hypothéquées sur le sol d'une province déterminée étaient parfois considérées comme dettes *personnelles* du prince et n'étaient pas sujettes à répartition[2].

Le traité secret additionnel au traité de paix conclu à Paris le 22 août 1796 (5 fructidor an IV) entre la République française et le margrave de Bade avait statué[3] (art. 6) : « Le margrave de Bade s'engage, en tant que besoin serait, à garantir la République française de toute action ou prétention sur les territoires, droits et revenus par lui cédés, qui pourraient être formées contre elle par les *créanciers de Son Altesse...* »

Art. 7 : « *Le margrave de Bade s'oblige spécialement à payer ce qu'il peut devoir personnellement*, à quelque titre que ce soit, *aux habitants des pays par lui cédés* et à rembourser, dans le délai de cinq années, les emprunts qu'il a pu y faire, et pour lesquels il a constitué des rentes au profit des établissements publics qui y sont situés ou des particuliers. »

Pareilles dettes régionales de l'État avaient encore existé à la moitié du siècle dernier.

La dette de l'Autriche comprenait, à cette époque, en plus des dettes générales, la dette régionale autrichienne, dite « Aerarialschuld der Stände » (« en deçà de l'Enns, au delà de l'Enns »), les dettes régionales de Styrie, Carynthie, Carniole, Bohême, Moravie, Silésie, etc. ; les dettes régionales (« Landesschul-

1. M. N. R., t. III, p. 330.

2. W. E. HALL, *l. c.*, 7e éd., p. 100, tire de cette pratique de la fin du XVIIIe et du commencement du XIXe siècle des conclusions qu'il applique à tort à tout le XIXe siècle lorsqu'il constate que « it is not usual to take over any part of the general debt of State ceding territory » et que « there are one or two instances in which a conquering State has taken over a part of the general debt of the State from which it has seized territory ». Cette constatation de HALL ne correspond pas aux faits. Les États cessionnaires ou successeurs se sont engagés à assumer une partie des dettes *générales* de l'ancien État aux termes des traités suivants, conclus avant que HALL eût écrit les lignes précitées :

RECÈS D'EMPIRE du 25 février 1803, § LXXVIII (M. N. R., t. V, p. 545) ; DANEMARK-SUÈDE, 14 janvier 1814, art. 6 (M. N. R., t. I, p. 668) ; PRUSSE-SAXE, 18 mai 1815, art. 9 (DE CLERCQ, t. II, p. 519) ; PRUSSE-NASSAU, 31 mai 1815, art. 8, b (M. N. R., t. II, p. 336) ; PRUSSE-SAXE-WEIMAR, 22 septembre 1815, art. 11 (M. N. R., t. II, p. 345) ; PRUSSE-SAXE, 28 août 1819, art. IV (M. N. R., t. V, S., p. 140 et suiv.) ; DANEMARK-HANOVRE, 24 juin 1826, art. 9 (M. N. R., t. VII, p. 48) ; BELGIQUE-HOLLANDE, 19 avril 1839, annexe, art. 13 (M. N. R., t. XVI, p. 770) ; AUTRICHE-FRANCE-SARDAIGNE, 10 novembre 1859, art. 7 (M. N. R. G., t. XVI, p. 519) ; FRANCE-SARDAIGNE, 24 mars et 23 août 1860, art. 4 et resp. art. 1 (M. N. R. G., t. XVI, p. 540, et t. XVII, p. 23) ; FRANCE-ITALIE, 15 septembre 1864, 7 décembre 1866 et 31 juillet 1868, art. 4 (M. N. R. G., t. XVIII, p. 25, 27 et 29) ; AUTRICHE-PRUSSE-DANEMARK, 30 octobre 1864, art. 8 (M. N. R. G., t. XVII, p. 477) ; AUTRICHE-FRANCE, 24 août 1866, art. 2 (M. N. R. G., t. XVIII, p. 415) ; traité de *Berlin*, (1er) 13 juillet 1878 (M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 449) ; PUISSANCES-TURQUIE, 24 mai 1881, et GRÈCE-TURQUIE, 2 juillet 1881, art. 10 (M. N. R. G., 2e sér., t. VI, p. 756, et t. VIII, p. 4).

3. DE CLERCQ, t. I, p. 297 ; M. R., t. VI, p. 684.

den ») du Salzbourg et du Tyrol, etc. ; les dettes « des pays de la couronne » (« Schulden der Kronländer ») : emprunt lombardo-vénitien, 1850, emprunt vénitien, 1859, etc.[1].

La dette publique de la Prusse impliquait, vers 1859, 223 millions de thalers de dettes générales (« allgemeine Schulden ») et 5 millions de thalers de dettes régionales de l'État (« provinzielle *Staatsschulden* »)[2].

Lorsque, en cas de transformations territoriales de l'époque, il s'agissait de ces dettes régionales de l'État, celles-ci, de même qu'au début du XIXe siècle, suivaient les territoires qu'elles grevaient.

Préliminaires de paix AUTRICHE, PRUSSE-DANEMARK, *Vienne*, 1er mai 1864[3], art. 3 : « Les dettes contractées *pour le compte spécial*, soit du royaume de Danemark, soit d'un des duchés de Slesvig, Holstein et Lauenbourg, *resteront respectivement à la charge de chacun de ces pays.* »

A la fin du XIXe et au commencement du XXe siècle, les dettes *régionales de l'Etat* ont presque entièrement disparu. On leur substitue des dettes *provinciales* dans la propre acception de ce terme (dettes des « *circonscriptions administratives* » comme les appellent les traités de Saint-Germain, art. 204, et de Trianon, art. 187), c'est-à-dire des dettes contractées par des administrations locales pour des besoins locaux.

EX. : « *Landesanleihe des Königreichs Galizien und Lodomerien samt dem Grossherzogtum Krakau*, 4 % 1893, *Landesanleihen* de la Bosnie et Herzégovine, *Provinzialanleihen* des provinces prussiennes, etc. »

§ 33

DETTES RÉGIONALES ET DETTES SPÉCIALES DE L'ÉTAT

Les auteurs confondent souvent les notions de dettes régionales de l'État, de dettes spéciales (relatives) de l'État et de dettes locales dans la propre acception de ce terme. C'est pourquoi les termes qui doivent être appliqués à ces différentes catégories des dettes manquent encore de précision.

Par *dettes spéciales de l'État* nous entendons les dettes contractées par le gouvernement pour le compte de l'État entier, mais spécialement affectées à tels ou tels besoins concrets : construction de chemins de fer ou de port, etc. ; en ce qui concerne la question qui nous intéresse, on comprend d'ordinaire par dettes spéciales les emprunts contractés par l'État en vue de besoins spéciaux *des territoires déterminés*. Pareilles dettes incombent, cependant, à l'État *tout entier*, elles en grèvent *le territoire entier* (v. *supra*, p. 71-74, 76-78).

Les *dettes provinciales, communales*, etc., sont celles contractées par l'administration locale d'une province, etc., en règle générale par les organes autonomes du *self-government* provincial, communal, municipal ou autre, pour le compte de la province, de la commune ou de la ville respectives et en vue de leurs besoins. Cette dernière catégorie de dettes n'entre pas directement dans les cadres de notre exposé.

---

1. A. MOSER, *l. c.*, p. 65, 69, 80, 106 et suiv. ; M. REINITZ, *Das österreichische Staatsschuldenwesen von seinen Anfängen bis zur Jetztzeit*, Leipzig, 1913, p. 39 et suiv.

2. MOSER, *l. c.*, p. 127 ; v. aussi p. 159-160.

3. M. N. R. G., t. XVII, p. 470 et suiv.

Les dettes régionales de l'État diffèrent, par conséquent, des dettes communales, provinciales, etc., en ce que ces dernières sont contractées par des organes d'administration locale, et sont destinées à des besoins locaux, alors que les dettes régionales de l'État peuvent être également conclues en vue des besoins généraux ou spéciaux de l'État qui ne sont pas nécessairement ceux de la localité en question.

D'autre part, les dettes régionales de l'État diffèrent des dettes spéciales (relatives) de l'État en ce que ces dernières grèvent tout le territoire de l'État et sont précisément contractées en vue des besoins spéciaux qui offrent, en règle générale, un caractère local.

Il est de toute évidence qu'il y a une différence capitale entre la notion de dettes régionales et celle de dettes spéciales.

Les dettes d'État générales, qui grèvent tout le territoire de l'État, et les dettes régionales de l'État peuvent être des dettes spéciales, mais elles ne le sont pas nécessairement.

F. SCHMIDT[1] donne la classification suivante des dettes :

« 1. Allgemeine Staatsschulden mit allgemeiner Haftung des Staates, die im Einzelfalle auch durch Sicherheiten, die dem ganzen Staatsgebiet entstammen, verstärkt werden kann.

« 2. Allgemeine Staatsschulden mit bezüglicher Haftung, das heisst Haftung örtlich bestimmter Teilgebiete des Staates, solche insbesondere bei Staaten mit nur teilweise geregelter Finanzverwaltung (Eingangszölle bestimmter Häfen, Einnahmen des Sitzes der Zentralregierung).

« 3. Bezügliche Staatsschulden mit allgemeiner Haftung (Anleihen für Eisenbahnen, Häfen und andere öffentliche Werke), ohne besondere Sicherheit, bei finanziell starken Staaten.

« 4. Bezügliche Staatsschulden mit bezüglicher Haftung, Anleihen der unter 3. erwähnten Art bei finanziell schwachen Staaten. »

Les dettes régionales et les dettes spéciales de l'État ne se recouvrent ni au point de vue logique ni en ce qui concerne leur teneur juridique.

Elles ne sauraient évidemment être confondues. Cependant, certains auteurs commettent cette erreur.

M. HUBER : « Schulden, die im Interesse eines bestimmten Landesteiles gemacht sind, *bezügliche Schulden (dettes relatives)*[2]... Bezügliche Schulden... Schuldner ist der Gesamtstaat, getilgt werden sie aus den allgemeinen Staatsmitteln. Nur ihr Zweck ist ein anderer, sie werden... direkt kontrahiert im Interesse eines bestimmten Landesteiles[3]... »

Dans l'occurrence, M. Huber a en vue les dettes *spéciales (relatives)* de l'État, dont le débiteur est l'État entier (*Gesamtstaat*). Or, dans la note dont il fait suivre ce passage de son texte, il cite des traités qui concernent principalement des *dettes hypothéquées*, c'est-à-dire des dettes *régionales* de l'État qui ne grèvent que le sol d'une région déterminée[4].

On trouve une confusion analogue chez F. DESPAGNET et R. PIEDELIÈVRE.

F. DESPAGNET[5] : « *Dettes* que l'on considère, au point de vue international,

---

1. *Der Uebergang der Staatsschulden bei Gebietsabtretungen*, Berlin, 1913, p. 1.
2. *L. c.*, p. 48-49.
3. *Ibid.*, p. 96.
4. *L. c.*, note n° 250, p. 228 et suiv. D'autre part, à la page 98 et suiv., l'auteur parle de dettes *hypothécaires* et, dans la note n° 258 (p. 233) relative à ce passage, se réfère à des traités qui concernent des dettes *hypothéquées*, c'est-à-dire des dettes *régionales* de l'État (v. *supra*, p. 188, note 7).
5. *Cours de droit international*, 4e éd., Paris, 1910, n° 97, p. 123.

comme *hypothéquées sur une fraction du territoire d'un pays, c'est-à-dire de dettes contractées dans l'intérêt particulier de cette fraction*, par exemple pour des travaux publics qui lui sont propres, ou bien dettes locales à la charge des personnes morales administratives de cette portion du territoire, *ces dettes restent à la charge du territoire cédé* et, en vertu d'une sorte de droit de suite, passent avec ce territoire à l'État qui se l'incorpore. »

R. PIEDELIÈVRE[1] : « Les dettes *spéciales*, propres aux pays annexés, c'est-à-dire qui ont été contractées dans leur intérêt exclusif et qui, *semblables à nos dettes départementales ou communales*, ne sont pas tombées dans le passif de l'État,... la langue diplomatique les appelle *dettes hypothéquées*, à raison de leur destination particulière. Ces dettes, l'État annexant doit certainement les prendre à sa charge, ou au moins les faire supporter par les provinces qu'elles grèvent spécialement ; en tout cas, l'État cédant n'a plus à les acquitter. »

Ainsi, chez les éminents auteurs que nous venons de citer, les trois notions de dettes régionales (hypothéquées), dettes spéciales (relatives) et dettes provinciales ou locales, dans la propre acception de ce terme, semblent se recouvrir, ce qu'on ne saurait considérer comme exact.

Nous avons déjà parlé plus haut (v. p. 71-74) des dettes spéciales (relatives) et nous en sommes venus à conclure que leur caractère spécial ne saurait être d'aucun poids dans la question de la succession des dettes d'État.

Ici, nous nous bornerons aux observations suivantes. Tout emprunt contracté à des fins *spéciales* n'est pas nécessairement une dette *relative*, afférente à une province déterminée ; les buts en vue desquels cette dette a été contractée ne sont pas toujours de nature à intéresser une province déterminée et rien que cette province[2]. Souvent les emprunts spéciaux ne visent pas un seul, mais plusieurs besoins spéciaux qui peuvent être d'ordre différent et intéresser des localités différentes. Les conditions auxquelles un emprunt est émis, les prospectus de la Bourse, etc., ne laissent pas toujours entrevoir, d'une façon précise, quels sont les besoins concrets en vue desquels, dans le sens qui nous intéresse, tel ou tel emprunt a été conclu[3].

Les besoins en vue desquels un emprunt est contracté ne coïncident pas toujours avec ceux pour lesquels son produit est effectivement employé par la suite.

La notion des dettes spéciales (relatives) n'a aucune importance, répétons-le, dans la question de la succession des dettes d'État.

---

1. *Précis de droit international public ou droit des gens*, t. I, Paris, 1894, p. 131-133.

2. En GRANDE-BRETAGNE, par exemple, on distingue parmi les dettes du royaume les « funded debt », « terminable annuities », « unfunded debt », qui sont des dettes générales ; et « other capital liabilities », telles que « under Telegraph Acts, 1882 to 1913 », « under Housing Act, 1914 », etc., qui sont des dettes spéciales. V. *Finance account of the United Kingdom for the financial year 1919-1920 ended 31st march 1920*. En 1921, l'AUSTRALIE DU SUD a émis à Londres un emprunt 6 1/2 % destiné à l'organisation des travaux publics et à l'établissement d'anciens combattants. En 1924, la GRÈCE a émis à Londres un emprunt dont le produit est destiné à faciliter l'établissement des réfugiés grecs. Voici deux emprunts « spéciaux » qui ne sont nullement « relatifs » à une province déterminée.

3. Ainsi, par exemple, la NORVÈGE a émis en 1921, à Londres, un emprunt 6 % destiné, ainsi qu'il est dit dans le prospectus, à la construction des chemins de fer, des téléphones et des installations hydro-électriques.

CHAPITRE VI. — Dettes d'État gagées

§ 34

Les dettes d'État gagées sont celles assurées par tout le patrimoine de l'État, mais pourvues, en outre, de quelque gage spécial.

Il nous faudra nous borner ici à un exposé sommaire de la question. On en trouve les détails dans les ouvrages suivants :

TURQUIE. — BERGER, *L'administration de la dette publique ottomane* (Congrès international des valeurs mobilières, Paris, juin 1900, t. IV, n° 121) ; E. THERY, *Les finances ottomanes*, Paris, 1901 ; A. DU VELAY, *Essai sur l'histoire financière de la Turquie depuis le règne du sultan Mahmoud II jusqu'à nos jours*, Paris, 1902, p. 421 et suiv. ; Ch. MORAWITZ, *Les finances de la Turquie*, Paris, 1902 ; Albert WUARIN, *Essay sur les emprunts d'État et la protection des droits des porteurs de fonds étrangers*, Paris, 1907, p. 175 et suiv. ; L. DUPUIS, *Le contrôle financier de le dette publique ottomane*, Paris, 1908 ; L. DELAYGUE, *Essai sur les finances ottomanes* (thèse), 1911 ; Jervant M. IPLICJIAN, *Die Entwicklungsgeschichte der Staatsschulden der Türkei* (Dissertation), Strassburg, 1911 ; HEIDBORN, *Les finances ottomanes*, Paris, 1912 ; Sir Adam BLOCK, *Special report on the ottoman public debt*, 1914 ; Ch. DUPUIS, *Le droit des gens avant le pacte de la Société des Nations*, Paris, 1921, p. 282-288 ; A. ANDRÉADES, *Les contrôles financiers internationaux* (Académie de droit international, Recueil des cours, t. IV), 1924, p. 41-54.

GRÈCE. — K. PELUG, *Staatsbankerott und internationales Recht, mit einem Anhang, Die Organisation der internationalen Kontrolle der griechischen Staatsfinanzen*, München, 1898, p. 93-101 ; MURAT, *Le contrôle international sur les finances de l'Égypte, de la Grèce et de la Turquie*, Paris, 1899 ; N. POLITIS, *Le contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats* (1898-1901), Paris, 1902 ; A. WUARIN, *Essai sur les emprunts d'État*, Paris, 1907, p. 204 et suiv. ; E.-I. TSUDEROS, *Le relèvement économique de la Grèce*, 1919, p. 11 et suiv. ; Ch. DUPUIS, *Le droit des gens*, p. 296-303 ; A. ANDRÉADES, *Les contrôles financiers internationaux*, 1924, p. 155-170.

SERBIE. — N. E. PETROVITCH, *Les emprunts et la dette publique du royaume de Serbie*, Paris, 1906 ; Fr. DEVILLE, *Les contrôles financiers internationaux et la souveraineté de l'État* (thèse), 1912, p. 141 et suiv. ; ANDRÉADES, *l. c.*, p. 70-79.

ÉGYPTE. — Dr Willhelm KAUFMANN, *Das internationale Recht der egyptischen Staatsschuld*, Berlin, 1891 (trad. française : *Le droit international et la dette publique égyptienne*, dans la Revue du droit international, 1890, p. 556 et suiv. 1891, p. 48 et suiv., et en ouvrage à part, Bruxelles, 1891 ; trad. anglaise par WALLACH, *The egyptian State debt and its relation to international law*, Londres, 1892) ; WESTHAUS, *Die Entwicklung des egyptischen Finanzwesens und seiner internationalen Beziehungen vom rechtlichen Standpunkte aus gewürdigt. Erster Teil : bis zum Erlass des Liquidationsgesetzes vom 17 Juli 1888* (Dissertation) Düsseldorff, 1896 ; Dr Willhelm KAUFMANN, *Die Kommissäre der Kasse der egyptischen Staatsschuld und das internationale Recht*, Berlin, 1896, trad. française : BABLED, *Les commissaires de la dette publique égyptienne et le droit international*, Le Caire, 1897 ; BOUSTANY, *Les finances de l'Égypte au point de vue international*, Paris, 1897 ; DUFLOT, *La caisse de la dette et les finances égyptiennes* (thèse), Paris, 1904 ; Mohamed HUSSEIN-HACKAL, *La dette publique égyp-*

tienne, Paris, 1912 ; Ch. DUPUIS, *Le droit des gens avant le pacte de la Société des Nations*, Paris, 1921, p. 289-296 ; François DEVILLE, *Les contrôles financiers internationaux et la souveraineté de l'État*, Paris, 1912, p. 65 et suiv. ; A. ANDRÉADES, *Les contrôles financiers internationaux*, 1924, p. 20-33.

TUNISIE. — BOULARD, *Les finances de la Tunisie pendant les trente dernières années*, Paris, 1901 ; REYNAUD-LACROZE, *L'immixtion financière en droit international*, Paris, 1905, p. 19-31 ; A. ANDRÉADES, *l. c.*, p. 13-19.

ÉTATS D'AMÉRIQUE. — A. DE LA ROSA, *Les finances de Saint-Domingue*, R. G. D. I. P., 1911, t. XIII, p. 401 et suiv., 499 et suiv., 1912, t. XIV, p. 73 et suiv., 1914, t. XVI, p. 425 et suiv. ; G. SCELLE, *Les contrôles financiers américains au Honduras et Nicaragua*, R. G. D. I. P., 1912, t. XIV, p. 126 et suiv. ; Ch. DUPUIS, *l. c.*, p. 342 et suiv. ; A. ANDRÉADES, *l. c.*, p. 89-96.

CHINE. — EXNER, *Die Einnahmequellen und der Kredit Chinas*, Berlin, 1887 ; EDKINS, *The revenue and taxation of the Chinese Empire*, Shanghaï, 1903, p. 128 et suiv. ; FENG-HUA-HUANG, *Public debts in China*, New-York, 1919.

V. aussi Dr Gustav LIPPERT, *Das internationale Finanzrecht. Eine systematische Darstellung der internationalen Finanzrechtsnormen*, Triest, 1912, § 86 : « Die Überwachung fremden Staatsschuldenwesens » et les ouvrages cités par ailleurs.

LES DIVERSES ESPÈCES DES GAGES ET LEURS OBJETS

Peuvent être *objet* de gage soit des biens déterminés, soit des recettes déterminées, soit des sources déterminées de revenus de l'État. Ces biens et revenus peuvent relever soit du *droit privé* (terres, forêts, mines, entreprises d'État et leurs revenus, marchandises, etc.), soit du *droit public* (impôts, taxes, monopoles, régies, etc.).

Le *mode* de garantie peut consister :

1° En ce qui concerne les *biens et propriétés :*

a) A ériger une hypothèque sur des biens *immeubles :*

EX. : *Hypothèque sur des terres :* ÉGYPTE, obligations domaniales hypothécaires, 31 octobre 1878[1] ; HONGRIE, emprunt de la Société des Nations 1924[2] — création d'une hypothèque en premier rang sur les biens fonciers détenus par l'État en vertu des lois concernant la réforme agraire, etc. — *Hypothèque sur les chemins de fer :* ÉGYPTE, 12 juillet 1877[3] ; BULGARIE, 27 octobre 1892[4] ; État de SAO-PAULO, 1905[5], etc.

Ou *b)* à remettre à titre de gage des biens *meubles :*

EX. : État de SAO-PAULO, 1913[6], mise en gage de 3,2 millions de sacs de café ; Brésil, 1922, mise en gage de 4,5 millions de sacs de café, etc.

Ou *c)* à remettre les biens en question (domaines, entreprises) à la gestion des créanciers ou des représentants de leurs intérêts :

EX. : ÉGYPTE, lois du 18 novembre 1876[7] et 25 décembre 1878[8] — chemins de fer, port d'Alexandrie, etc. ; emprunt du 31 octobre 1878[9], domaines cédés à l'État par le khédive, etc.

---

1. (LIVRE JAUNE.) *Affaires d'Égypte*, 1880, p. 133 et suiv.
2. ACCORD DE GENÈVE du 14 mars 1924.
3. (LIVRE JAUNE.) *Affaires d'Égypte*, 1880, p. 131.
4. SCHLEG, *Börsenpapiere*, 1922-1923, p. 265.
5. *Jahrbuch der Berliner Börse*, 1914-1915, p. 324.
6. *Ibid.*, p. 325.
7. (LIVRE JAUNE.) *Affaires d'Égypte*, 1880, p. 130.
8. *Ibid.*
9. *Ibid.*, p. 133 et suiv.

Peuvent être également confiées à la gestion des créanciers ou des représentants de leurs intérêts *des sources de revenus d'État relevant du droit public* (impôts, monopoles, régies, etc.).

TUNISIE, arrangement du 23 mars 1870 [1], droits à l'entrée et à la sortie ; taxes sur les olives, les tabacs, les denrées alimentaires ; droits du timbre et autres impôts.

ÉGYPTE, loi du 17 juillet 1880 [2], impôts sur le sel, le tabac, les pêcheries, la soie, les spiritueux ; les timbres-poste. La loi du 28 novembre 1904 [3] a substitué à ces revenus l'impôt foncier perçu dans toute l'Égypte, à l'exception de la province de Kènèh.

TURQUIE, décret du (8) 20 décembre 1881 (28 Mouharrem 1299) [4], monopoles de tabacs et du sel, droits du timbre, impôt sur les spiritueux, impôts sur les pêcheries, dîme de la soie dans certaines circonscriptions, régie coïntéressée des tabacs, 1883 [5].

SERBIE, loi du (8) 20 juillet 1895 [6], monopoles du tabac, du sel et du pétrole ; impôt sur les spiritueux, taxes judiciaires, etc. ; de plus, à partir de 1899, les monopoles des allumettes et du papier à cigarettes.

GRÈCE. — Préliminaires de la paix avec la Turquie, (6) 18 septembre 1897 [7], loi du (26 février) 10 mars 1898 [8], monopoles du sel, du pétrole, des allumettes ; impôt sur le tabac, etc.

2° En ce qui concerne les *revenus*, le mode de garantie peut consister :

a) A établir l'*affectation* de certains revenus d'État au service de la dette publique, c'est-à-dire à les soustraire du budget général et à les mettre de côté pour les besoins du service de la dette.

EX. : ÉTATS-UNIS, loi du 25 février 1862 [9], chap. XXXIII, sect. 5 : « ... all duties on imported goods shall be... *set apart*... and shall be applied to the payment... of the interest on the bonds and notes of the United States... »

MEXIQUE. Accord La Huerta-Lamont du 18 juin 1922 [10] : « le gouvernement mexicain s'engage à *mettre de côté* annuellement, en vue du paiement de l'intérêt sur les obligations... : ... la totalité de la taxe d'exportation du pétrole... »

b) A *assigner* les recettes provenant des sources de revenus affectées soit aux créanciers ou aux représentants de leurs intérêts, soit à une institution spéciale chargée de gérer les sommes ainsi obtenues en vue

---

1. DE CLERCQ, t. XV, p. 540 et suiv.
2. (LIVRE JAUNE.) *Affaires d'Égypte*, 1880-1881, Paris, 1881, p. 129 et suiv.
3. ARCHIVES DIPLOMATIQUES, 1904, t. II, p. 413 et suiv.
4. M. N. R. G., 3e sér., t. VI, p. 257-286. V. aussi YOUNG, *Corps de droit ottoman*, Oxford, t. V, 1906, p. 110 et suiv.
5. KOMPASS, Vienne, 1914, t. II, p. 1737 et suiv.
6. *Finanzarchiv*, t. XXVI, 1909, p. 775 et suiv. ; t. XXX, 1913, p. 466 et suiv.
7. *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman. Traités, conventions...*, recueillis et publiés par Gabriel Effendio NORADOUGHIAN, t. IV, Paris, 1903, p. 548 et suiv.
8. M. N. R. G., 2e sér., t. XXIX, p. 291 et suiv.
9. A. T. HUNTINGTON et R. J. MAWHINNEY, *Laws of the United States concerning money, banking and loans*, 1778-1909, Washington, 1910 (National Monetary Commission, Senate 61-st Congress, 2-nd session, document n° 580), p. 167 et 168.
10. *L'Information financière*, 6 septembre 1922 et 11 août 1923 ; *The Economist*, 9 septembre 1922.

du service des dettes d'État, en soustrayant les recettes en question du mouvement général des fonds du Trésor[1].

Ex. : FRANCE, loi du 28 avril 1816[2], art. 10 : « Le revenu des postes est exclusivement et immuablement attribué à la Caisse d'amortissement... Le caissier de l'administration des postes ne sera valablement libéré des sommes qu'il aura dû verser à la Caisse d'amortissement que par un récépissé du caissier de cette caisse. »

Disposition analogue dans la loi du 25 mars 1817, art. 141, concernant les produits nets de l'enregistrement, du timbre, des domaines, des administrations des postes et de la loterie.

PRUSSE, *Verordnung* du 17 janvier 1820, § VII[3] : « Zur regelmässigen Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden überweisen wir hiermit : I. die sämmtlichen Domänen und Forstrevenüen... 2. den Erlös aus dem... Verkaufe von Staatsgütern... Vom 1 Januar 1820 ab kann die Verausgabung vorstehender Intraden seitens der Provinzialkassen nur durch Quittungen der eben genannten Kasse rechnungsmässig justifizirt werden... »

On trouve d'autres assignations prescrites par les lois prussiennes du 2 mars 1850, 28 mai 1860, 3 avril 1869, etc.

ÉGYPTE, loi du 6 juin 1890[4] : toutes les sommes perçues par les receveurs de certains revenus doivent être directement versées à la Caisse de la Commission de la dette égyptienne, sans passer par le trésor ; les receveurs sont personnellement responsables de tout versement illicite au trésor des revenus assignés aux créanciers et ne peuvent alléguer à leur décharge les ordres qu'ils auront reçus du gouvernement.

SERBIE, emprunt du (4) 16 janvier 1890[5], gagé sur l'impôt sur le chiffre d'affaires (*Obrt*) ; les revenus de cet impôt devaient être directement versés à une caisse spéciale fonctionnant sous le contrôle des créanciers. D'après la loi du (8) 20 juillet 1895[6], les recettes des chemins de fer, des douanes et les droits du timbre devaient être versés tous les dix jours à la Caisse de l'administration autonome des monopoles serbes.

GRÈCE, loi du (26 février) 10 mars 1898[7], art. 24 : toutes les sommes encaissées par la Société des monopoles doivent être versées non moins d'une fois par semaine à la caisse de la Commission internationale de contrôle.

ALLEMAGNE, état des paiements établi par la Commission des Réparations le 5 mai 1921[8], art. 7 : le gouvernement allemand doit verser à des comptes à ouvrir au nom du Comité des garanties tous les fonds affectés au service des obligations.

---

1. G. JÈZE, *Le budget*, Paris, 1910, 2e partie, chap. II, sect. II : Règle de la non-affectation des recettes publiques, p. 285-326, § 1 : De l'assignation de recettes à certains créanciers de l'État en vue de renforcer le crédit public, p. 289-302.
2. G. JÈZE, *Technique du crédit public*, 6e éd., Paris, 1925, p. 422.
3. G. SCHWARZ et G. STRUTZ, *Der Staatshaushalt und die Finanzen Preussens*, t. III, p. 45 et suiv.
4. DE CLERCQ, t. XIV, p. 488 ; M. N. R. G., 2e sér., t. XI, p. 95.
5. *Finanzarchiv*, t. XXVI, 1909, p. 795 et suiv. ; A. ANDRÉADES, *l. c.*, p. 70-79.
6. *Finanzarchiv*, t. XXX, 1913, p. 466 et suiv.
7. M. N. R. G., 2e sér., t. XXIX, p. 291 et suiv.
8. COMMISSION DES RÉPARATIONS, III : *Documents officiels relatifs au montant des paiements à effectuer par l'Allemagne au titre des réparations, 5 mai 1921-août 1922*, p. 3 et suiv.

Plan Dawes [1], 9 avril 1924, partie I, sect. XVI, et partie II, sect. IV : le commissaire aux revenus gagés doit être mis en disposition des revenus affectés au plus tard le vingtième jour de chaque mois.

AUTRICHE, emprunt garanti 1922, convention du 4 octobre 1922 [2], protocole n° III, art. 5 : « Le produit des revenus bruts affectés en gage sera versé à un compte spécial au fur et à mesure de leur perception... Le commissaire général seul aura la disposition de ce compte... »

HONGRIE, emprunt international 1924 — disposition analogue.

§ 35

SUCCESSION DES DETTES GAGÉES

Ici les questions suivantes se posent :

Au cas de transformation politique ou territoriale de l'État débiteur, les gages précédemment institués doivent-ils être maintenus?

Au cas de démembrement de l'État débiteur, comment ses dettes gagées doivent-elles être réparties?

Ni au point de vue logique, ni au point de vue juridique ou pratique on ne saurait donner à ces questions une réponse unique, de portée générale, qui puisse s'appliquer à toutes les espèces de gages, ainsi qu'à toutes les espèces de transformation de l'État débiteur.

Il nous faut, par conséquent, dans notre analyse, distinguer plusieurs cas différents :

A. CAS DE TRANSFORMATION *politique* DE L'ÉTAT

Il est évident qu'en pareil cas tous les gages doivent être maintenus tels qu'ils avaient été institués.

B. — CAS DE TRANSFORMATION *territoriale* DE L'ÉTAT

Ici il convient de distinguer deux cas :

I. — CAS D'ANNEXION TOTALE DE L'ANCIEN ÉTAT PAR UN AUTRE ÉTAT

En pareil cas, la question de la *répartition* des dettes gagées ne se pose pas. Mais il reste à résoudre les questions suivantes :

Les gages institués pour ses dettes par l'État *annexé* sont-ils obligatoires pour l'État annexant et doivent-ils, par conséquent, être maintenus par ce dernier?

Les gages institués pour ses dettes par l'État *annexant* doivent-ils être intégralement et en toutes circonstances maintenus?

---

1. *Rapport du premier comité d'experts*, annexe 2075 de la Commission de Réparations, Paris, 1924, p. 25 et suiv.

2. *Agreement for guaranteeing a loan to Austria*, Austria n° 1, 1922, Cmd 1765, p. 20 et suiv.

1. — *Gages relevant du droit privé.*

En ce qui concerne les gages relevant du *droit privé*, la question est hors de doute : en cas d'annexion totale d'un État par un autre, ces gages doivent être conservés intacts : « res transit cum suo onere », « nemo plus juris transferre potest quam ipse haberet. »

2. — *Gages relevant du droit public.*

En ce qui concerne les gages relevant du *droit public*, examinons d'abord le cas où il s'agit de dettes de l'État *annexé*.

On ne saurait contester que les gages en question offrent dans une grande mesure un caractère d'obligations *personnelles* de l'État donné ; s'ils avaient été institués, c'est que, dans les conditions d'existence de l'ancien État, les créanciers les avaient jugés indispensables pour mieux assurer leurs créances et que l'ancien État les avait reconnus acceptables.

Or, les gages de ce genre rompent l'unité budgétaire de l'État, créent parfois quelque chose comme un État dans l'État, limitent la liberté d'action du pouvoir souverain dans une mesure plus ou moins grande, suivant l'objet du gage et les conditions auxquelles il est constitué.

TURQUIE, décret de Mouharrem, 1881, art. 9 : « *Pour... modification ou améliorations à introduire dans le système ou dans les taxes desdits monopoles ou contributions*, ou des autres revenus concédés aux porteurs... *il devra intervenir un accord préalable entre le gouvernement Impérial et le Conseil. De même les tarifs et règlements relatifs aux revenus concédés... ne pourront être modifiés que de commun accord entre le gouvernement et le Conseil.* »

Art. 16 : « *Le Conseil d'Administration aura l'administration, la perception et l'encaissement directs*, pour le compte des porteurs et *par le moyen des agents relevant de son autorité*, des revenus et autres ressources énumérés à l'article 8... Le Conseil aura le droit d'affermer ou de donner à bail à des tiers l'un ou l'autre des revenus concédés...

« Quant aux impôts, contributions et taxes, *l'Administration des revenus concédés et de ses employés sera traitée sur le même pied que les administrations de l'État et de ses employés...* »

Art. 18 : « L'administration des revenus concédés sera soumise au contrôle du gouvernement Impérial. Ce contrôle s'exercera par un commissaire et des contrôleurs nommés par le gouvernement et accrédités auprès de ladite Administration... ils ne pourront, dans aucun cas, s'immiscer dans l'administration. »

En 1913-1914, cette Administration comptait un personnel de 5,537 agents permanents et 2,820 agents provisoires [1].

D'après les clauses de l'Emprunt 4 % 1911, gagé sur les droits de douane de la région de Constantinople, le gouvernement s'engageait, jusqu'à l'extinction de l'emprunt, à n'introduire aucun changement susceptible de diminuer ou de modifier le gage ; il pouvait seulement substituer aux tarifs *ad valorem* les tarifs *ad speciem*.

---

1. *Compte-rendu du Conseil d'Administration de la Dette Publique Ottomane*, 1913-1914, p. 44.

SERBIE, emprunt 5 % du (4) 16 janvier 1890, gagé sur l'impôt sur le chiffre d'affaires (*Obrt*) institué en 1886 : le gouvernement s'engageait, pendant *toute la durée* de cet emprunt, à ne pas proroger de *lois qui puissent entraîner la diminution des recettes provenant de cet impôt.*

GRÈCE, loi du (26 février) 10 mars 1898, art. 1er : « ... *la perception et l'emploi de revenus* suffisants au service... des dettes nationales *seront placés sous le contrôle absolu* d'une Commission internationale des représentants des puissances médiatrices... »

La Commission ne gère pas elle-même les revenus affectés. Selon l'art. 14, la perception et l'administration des revenus affectés au service de la dette publique hellénique ont été confiées à une Société de régie, issue de l'ancienne Société des monopoles qui avait été instituée le 27 octobre 1887 pour administrer les gages de l'emprunt 1887. Cette Société devait fonctionner sous le contrôle de la Commission internationale.

AUTRICHE, convention du 4 octobre 1922, protocole n° III, art. 5 : « Le gouvernement autrichien... ne prendra aucune mesure qui, de l'avis du commissaire général, serait de nature à diminuer la valeur de ces gages de façon à menacer la sûreté des créanciers et des États garants. Le gouvernement autrichien ne pourra notamment faire subir, sans l'approbation du commissaire général, aux tarifs des recettes affectées en garantie des modifications qui seraient de nature à réduire leur rendement global... »

Aussi nombre d'auteurs considèrent-ils qu'au point de vue juridique formel ces gages relevant du droit public ne sont pas obligatoires pour l'État annexant.

M. HUBER[1] : « Zölle, Steuern u. dgl... sind Objekte, wegen deren Bestehen der Successor nicht vom Antecessor gebunden werden kann... Der Successor kann von Niemandem verpflichtet werden, seine Steuergesetzgebung anders zu gestalten, als es ihm beliebt... »

W. SCHÖNBORN[2] : « Sind bestimmte staatliche Einkünfte, die ganz oder teilweise aus dem abgetretenen Gebiet flossen, für eine Staatsschuld « verpfändet », wie Zölle, Steuern, Erträgnisse eines Regals, so ist ein Uebergang der Haftung auf den Zessionar niemals zu vermuten. Denn solcher Uebergang würde eine materielle Einschränkung und Bindung seiner freien Herrschermacht im Zessum bedeuten... steht doch die Gestaltung des Rechts der staatlichen Abgaben grunsätzlich immer im freien Belieben des im Gebiet herrschenden Staates, der ohne weiteres auch bestehende Zölle etc. zur Aufhebung bringen und damit, für unseren Fall, das « Pfandobjekt » beseitigen kann. »

L. VON BAR[3] : « ... even where a debt remains charged on a ceded province or a conquered territory, the new government cannot be fettered in its control of the taxation, or be obliged to admit the interference of an agency introduced by the displaced government, and therefore a specific security on the customs levied within the province or territory by the State to which it belonged, and a stipulation for the payment to a particular bank of any revenue comprised in the security must fall to the ground. »

Les raisonnements des auteurs que nous venons de citer ne saurait cependant être considérés comme épuisant le problème en

1. *L. c.*, p. 101.
2. *L. c.*, p. 60.
3. L. VON BAR, *Die kubanische Staatsschuld*, Die Nation, XVI, p. 425, cité chez WESTLAKE, *l. c.*, vol. I, p. 79.

question. Il convient notamment d'avoir en vue les circonstances suivantes.

Le maintien ou, au contraire, l'abolition des gages, peut intéresser l'État annexant, ses créanciers ou les créanciers de l'État annexé. Plusieurs éventualités sont ici à prévoir :

1. — Le maintien des gages peut s'avérer pratiquemont *inutile pour les créanciers* des dettes assurées par ces gages ; c'est ce qui arrive, notamment, lorsque l'ancien État grevé de dettes gagées est annexé par un autre État doté de finances puissantes, d'une administration parfaite et prêt à payer les dettes des territoires annexés. Par contre, le maintien des gages garantissant les dettes de l'État annexé peut être *pour les créanciers d'une grande utilité pratique* au cas où les finances de l'État annexant laissent également à désirer, etc.

2. — Le maintien des gages peut n'avoir *pour les créanciers aucune portée pratique* lorsque les revenus gagés risquent de baisser considérablement dans les nouvelles conditions. Il se peut, par contre, que ces nouvelles conditions assurent intégralement et même fassent sensiblement monter les revenus gagés, auquel cas le maintien des gages aurait une *portée réelle*.

3. — Le maintien des gages peut s'avérer pratiquement *impossible* (par exemple s'il s'agit de droits de douane établis sur l'ancienne frontière territoriale de l'État annexant ou de l'État annexé, supprimée à la suite de la réunion des deux territoires) ou *inacceptable pour l'État annexant* (s'il s'agit, par exemple, de quelques impôts indirects, monopoles, droits de douanes, etc., sur lesquels l'ancien État aura gagé ses dettes, mais dont le maintien risque de léser les intérêts financiers ou économiques de l'État annexant, etc.). Il se peut, par contre, que le maintien des gages soit pratiquement *possible* et *acceptable* pour l'État annexant.

4. — Le maintien des gages que garantissent les dettes du territoire annexé (ou, respectivement, celles de l'État annexant) peut en certains cas avoir pour conséquence *d'enfreindre les intérêts légitimes des créanciers* de l'État annexant (ou, respectivement, des créanciers du territoire annexé). C'est ce qui arrive, par exemple, si, à la suite du maintien de ces gages (monopoles, etc.), une grande partie des ressources du territoire non grevé de ces dettes gagées se trouve en fait drainée pour le service de ces dernières et que le reste de ses ressources ne suffise pas pour assurer le service des propres dettes de ce territoire. Il peut arriver, par contre, que le maintien des gages *ne lèse* aucunement *les intérêts* légitimes *des créanciers* de l'autre territoire.

De ce qui vient d'être exposé nous croyons pouvoir tirer les conclusions suivantes : on ne saurait affirmer que les gages du

territoire *annexé*, qui relèvent du droit public, ne soient *jamais, en aucun cas et sous aucune réserve*, obligatoires pour l'État annexant, pas plus qu'on ne saurait affirmer que les gages autrefois institués par l'État *annexant* lui-même doivent *dans tous les cas* rester absolument intacts après qu'il aura annexé un territoire nouveau.

En effet, si les finances de l'État annexant ne sont pas tout à fait satisfaisantes et que le maintien des gages ait une portée essentielle pour les créanciers de la dette gagée de l'État annexé, sans qu'il en résulte un préjudice réel ou un grave inconvénient pour l'État annexant, ce serait léser d'une façon inadmissible les intérêts légitimes des créanciers de l'État annexé que de les priver des gages qu'ils s'étaient assurés au moment de conclure l'emprunt.

Si les deux États (l'État annexant et l'État annexé) avaient autrefois institué, en garantie de leurs dettes, des gages spéciaux, l'abolition pure et simple des gages afférents aux dettes de l'un d'entre eux, après son annexion par l'autre, est juridiquement inadmissible. L'annexant ne saurait enfreindre les droits et privilèges que s'étaient assurés les créanciers, et leur créer ainsi une situation d'infériorité en comparaison avec ses propres créanciers. L'annexant ne peut étendre l'effet des gages affectés à ses propres créanciers aux ressources du territoire annexé, si cela risque de causer un préjudice aux droits légitimes des créanciers de l'État annexé. (A ce sujet, v. aussi *infra*, chap. VII, section II.)

La YOUGOSLAVIE a émis en 1922 un emprunt extérieur de 100 millions de dollars. Au service de l'emprunt furent affectés à titre de garanties spéciales [1] :

1° Un gage de priorité sur toutes les recettes nettes des monopoles d'État et des douanes dans le royaume, *sous la réserve que celles de ces recettes qui avaient déjà été affectées comme gages à des emprunts antérieurement émis seraient en premier lieu employées au service de ces emprunts ;* 2° un gage de premier rang sur la totalité des recettes de tous les chemins de fer de l'État.

La GRÈCE a émis en 1924 un emprunt des réfugiés (*Refugee loan*) pour un montant de l. st. 12,3 millions, gagé par les recettes du sel, des allumettes, du tabac, du timbre, etc., *dans les nouveaux territoires grecs* [2].

Au commencement de janvier 1926, la YOUGOSLAVIE négocia un nouvel emprunt de 100 millions de dollars, gagé sur les *recettes des monopoles afférentes à la Croatie et à la Slovénie* [3].

D'autre part, l'État annexant n'est pas tenu d'établir une *frontière douanière intérieure* entre son ancien territoire et celui nouvellement acquis, ni une frontière pour ainsi dire *financière* qui trace une ligne de démarcation entre les finances de l'un et de

1. *Agence économique et financière*, supplément du 8 août 1922.
2. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *Report 1924*, p. 207.
3. *L'Information financière*, 23 janvier 1926.

l'autre territoire, condition indispensable dans certains cas pour maintenir intacts les anciens gages. L'État annexant n'est pas obligé de conserver dans les deux territoires leurs anciens systèmes et taux d'impôts, lesquels, étant donné les conditions modifiées, peuvent ne plus répondre, sinon être franchement préjudiciables, aux finances et à l'économie nationale de l'État agrandi.

Dans certains cas, l'État annexant n'a même pas le droit de maintenir tel quel l'ancien système des gages institués en garantie des dettes de son ancien ou de son nouveau territoire, car les droits légitimes des créanciers de l'un ou de l'autre s'en trouveraient lésés. Il en est ainsi, par exemple, si, à la suite de la réunion des deux territoires, le lieu d'importation de marchandises destinées à l'un d'entre eux et, par conséquent, le lieu où sont payés les droits de douane gagés en garantie des dettes de ce territoire sont transférés en un endroit géographiquement ou économiquement plus commode, mais situé sur l'autre territoire dont les droits de douane sont à leur tour gagés en garantie de ses propres dettes, etc.[1].

Ainsi il se peut donc, selon les divers cas, que le maintien d'anciens gages soit tantôt inutile, tantôt impossible, tantôt possible et nécessaire.

Il peut arriver dans certains cas qu'il soit indispensable de réviser et de modifier les anciens gages, voire même de les remplacer par de nouveaux gages autant que possible équivalents, et ceci soit dans les intérêts de l'État, soit dans ceux des créanciers de l'un ou de l'autre territoire.

Quoi qu'il en fût, on ne saurait invoquer en toute occasion l'argument de la souveraineté de l'État annexant. Cet argument est absolument déplacé lorsque cet État avait été amené, de son côté, à instituer des gages en garantie de ses dettes. Et lorsque le maintien des gages garantissant les dettes du territoire annexé n'offre aucun inconvénient pour l'État annexant, celui-ci ne saurait se faire de cet argument un prétexte de chicane à l'égard des créanciers.

L. v. Stein[2] mentionne au sujet des dettes gagées le fait que « der Staat ge-

1. Les dettes d'État gagées sur les recettes de douane sont très fréquentes. Sur la place de Paris sont cotés les emprunts suivants garantis par les recettes de douanes : Argentine — 5 % 1886 ; Bolivie — 5 % 1910, 5 % 1912 ; Brésil — 5 % 1898 (funding), 5 % 1914 (funding) ; États brésiliens : Céara — 5 % 1910, Espirito-Santo — 5 % 1908, Maranhao — 5 % 1910, Para — 5 % 1901, Parana — 5 % 1905 et 5 % 1913, Pernambuco — 5 % 1905, Rio-Grande du Nord — 5 % 1910, Santa-Catharina — 5 % 1909, Sao-Paulo — bons 5 % 1913 ; Chine — 4 % 1895 ; Colombie — 6 % 1911 ; Cuba — 5 % 1904 ; Saint-Domingue — 5 % 1908 ; Grèce — 5 % 1881, 5 % 1884 ; Haïti (République d') — 6 % 1896, 5 % 1910 ; Mexique — 5 % 1899, 4 % 1910 ; Nicaragua — 6 % 1909 ; Uruguay — 3 1/2 % 1891, 5 % 1905 ; Vénézuéla (dette diplomatique) — 3 % 1905.

2. *Finanzwissenschaft*, 3e éd., 1875, p. 769.

wisse einzelne bestimmte Einnahmequellen hat, die keinen immanenten Inhalt seiner Staatswirtschaft bilden... »

Il convient également de tenir compte des considérations suivantes. En parlant plus haut des gages, nous avions en vue ceux d'entre eux qui sont pour les créanciers des *droits acquis*, stipulés soit au moment de la conclusion de l'emprunt, soit par la suite, au moment d'accorder à l'État telles ou telles facilités de paiement : remise des échéances, paiements différés, réduction du capital de la dette, etc. (par exemple, Turquie, décret de Mouharrem, 1881).

Dans la mesure où le maintien de ces *droits acquis des créanciers* n'est pas contraire à l'ordre public de l'État annexant et ne lui cause pas de préjudice essentiel, ils *doivent être maintenus* ou, du moins, le cas échéant, modifiés ou remplacés par d'autres droits équivalents, d'accord avec les créanciers ou sur décision d'un tribunal international compétent. *Les créanciers y ont droit*, dans la mesure où l'abolition des gages risquerait de leur causer, directement ou indirectement, un préjudice injustifié. D'autre part, dans la mesure où les anciens gages auront perdu leur portée effective et que cela risque de léser les intérêts des créanciers, ceux-ci ont le droit d'en exiger la *révision*, *voire l'institution à leur place de gages nouveaux*, quand même l'État annexant consentirait à maintenir les anciens.

Lorsque les gages ont été institués à la suite d'un accord avec les créanciers, postérieurement à la conclusion de l'emprunt, à l'occasion de telles ou telles facilités accordées à l'État débiteur, il peut arriver dans certains cas qu'après la transformation territoriale de ce dernier il y ait lieu de considérer cet accord comme caduc, les gages comme annulés et les droits auxquels les créanciers avaient totalement ou en partie renoncé au moment de signer cet accord comme rétablis dans leur ancienne plénitude.

Dans certains cas et dans certaines conditions, l'État annexant peut, de son propre chef, *annuler les gages* institués par l'ancien État d'accord avec ses créanciers à l'occasion des facilités de paiement, etc., que ceux-ci lui avaient accordées, quitte à renoncer en même temps aux avantages qui avaient été la contre-partie de ces gages.

Les dispositions suivantes du décret de Mouharrem, 1881 (Turquie), art. 21, sont instructives sous ce rapport : « Dans le cas où le gouvernement casserait ou suspendrait l'arrangement présent, les porteurs rentreront dans la plénitude de leurs droits établis par les contrats originaux d'emprunts, en tant que leurs titres n'auront pas encore été amortis, en conformité avec les dispositions du présent décret.

« Les sûretés aux porteurs par les contrats originaux d'emprunt resteront affectées pour la sauvegarde desdits droits jusqu'à ce que les emprunts, auxquels sont affectées ces sûretés par les contrats respectifs, seront complètement éteints, en conformité avec les dispositions du présent décret. »

Les choses se présentent autrement lorsque les gages ne sont

pas pour les créanciers des *droits acquis*, c'est-à-dire lorsqu'ils ont été institués ;

Soit par un acte unilatéral de l'État, postérieur à la conclusion des dettes en question :

FRANCE, lois du 28 avril 1816, art. 10, du 25 mars 1817, art. 139-141 ; PRUSSE, loi du 17 janvier 1820, § VII ; ÉTATS-UNIS, loi du 25 février 1862, sect. 5 ; ÉGYPTE, loi du 2 mai 1876 ; BELGIQUE, loi du 7 juin 1926 (*Fonds d'amortissement*, affectation des ressources spéciales qui ne peuvent être confondues avec les fonds du Trésor : 1 ½ milliard de francs de nouveaux impôts supplémentaires créés pour quatre ans, 10 milliards de francs en actions privilégiées de la Société nationale des chemins de fer belges, loi du 23 juillet 1926) ; FRANCE, loi constitutionnelle du 7-10 août 1926 (*Caisse de gestion des bons de la défense nationale, d'exploitation industrielle des tabacs et d'amortissement de la dette publique*, affectation des recettes nettes de la vente des tabacs, du produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation et des droits de succession).

Soit même par un traité avec d'autres États :

ÉGYPTE, loi du 17 juillet 1880 sur la Commission de la dette publique ; GRÈCE, préliminaires de la paix, (6) 18 septembre 1897, art. II, loi (26 février) 10 mars 1898, art. 38.

En pareils cas, le maintien ou l'abolition de ces gages par l'État annexant est une question d'opportunité ou relevant du droit international public : dans la mesure où il ne s'y agit pas des droits acquis des créanciers, cette question n'entre pas dans les cadres du problème qui nous intéresse.

§ 36

II. — CAS DE DÉMEMBREMENT DE L'ANCIEN ÉTAT

1. — *Gages relevant du droit privé.*

Ici la doctrine, on peut le dire, est unanime : les dettes hypothécaires ne doivent pas être *réparties* entre les divers territoires de l'État débiteur démembré en proportion de leurs forces contributives, mais doivent être *attribuées* à l'État acquéreur du territoire où est situé l'immeuble hypothéqué. Si ce dernier se trouve coupé par une nouvelle frontière, la dette hypothécaire doit être répartie entre les États acquéreurs des diverses parties de cet immeuble en proportion de la valeur de chaque partie.

J. G. BLUNTSCHLI [1] : « Les hypothèques constituées par l'État pour assurer le remboursement de ses emprunts restent valables quand même l'État disparaît. Les créanciers s'en tiennent aux biens hypothéqués et entrent par là même en relations avec le nouvel État auquel ces biens ont été départis. »

A. MERINGNHAC [2] : « Il convient de laisser à la charge de l'État annexant... les dettes hypothécaires, garanties par des biens qui se trouvent sur le sol de la province annexée. En ce cas, en effet, le droit réel d'hypothèque permet de pour-

1. *L. c.*, § 59, p. 86.
2. *L. c.*, t. II, p. 497.

suivre les biens affectés, comme entre particuliers, en quelques mains qu'ils se trouvent. »

P. PRADIER-FODÉRÉ [1] : « ... Quant aux dettes hypothécaires, elles sont naturellement supportées par l'État qui a obtenu les immeubles hypothéqués, et les créanciers entrent par là même en relation avec l'État auquel ces biens ont été départis. »

H. BONFILS [2] : « S'il s'agissait de dettes hypothécaires, le sens commun veut qu'elles soient à la charge de l'État auquel sont dévolus les immeubles hypothéqués. »

W. SCHÖNBORN [3] : « Ist für eine Staatsschuld mitabgetretenes Fiskalgut verpfändet gewesen, so findet hinsichtlich der dinglichen Haftung ganz regelmässig ein Schuldübergang auf den Zessionar statt, und dieser ist sogar im Zweifel anzunehmen. »

Conçue sous cette forme universelle et catégorique, la doctrine que nous venons d'exposer ne laisse pas d'être contestable.

Supposons que le territoire détaché de l'État débiteur comporte des domaines (forêts, mines, etc.) grevés d'une hypothèque garantissant la dette de l'État démembré. Supposons aussi que les revenus de ces domaines tiennent la place la plus importante parmi les ressources dudit territoire, que ces revenus soient intégralement employés pour le service de la dette d'État et que les autres revenus du même territoire soient insignifiants. Si, en pareil cas, on reporte à la charge de ce territoire détaché tout le montant de la dette hypothécaire en question, il s'ensuivra une situation non seulement injuste et contraire à la logique (à défaut d'autres dettes, les autres territoires sont entièrement libérés de dettes ; or, les sommes provenant de l'emprunt hypothécaire ont pu être employées pour les besoins de ces derniers territoires, etc.), mais simplement *impossible. Le territoire détaché se trouve effectivement dans l'impossibilité d'assurer sur ses ressources le service de la dette et ses dépenses publiques indispensables.*

Les faits qui ont été cités au sujet des divers territoires de l'ancien Empire ottoman sont très instructifs sous ce rapport :

A la conférence de Lausanne, 1922-1923, M. VÉNIZÉLOS a fait observer [4] que les vilayets de Salonique, Cossovo et Monastir avaient été déficitaires et que les frais d'administration des trois provinces pendant l'exercice 1909-1910 avaient atteint le chiffre de 85 mill. de piastres, soit 850,000 Ltq. « Il est essentiel de remarquer que cette somme *dépasse le rendement annuel des revenus perçus dans ces provinces par l'Administration de la Dette Publique*, pour le service des différents emprunts régis par le décret Mouharrem, ou administrés par elle ; ce qui revient à dire qu'effectivement les trois provinces ne contribuaient, en aucune partie, au service de la dette générale de l'Empire. *La part de la dette qui leur incombait était supportée, en dernière analyse, par les provinces asiatiques, dont*

1. *L. c.*, t. I, p. 279.
2. *Manuel de droit international public*, 5e éd., par P. FAUCHILLE, Paris, 1908, n° 228, p. 127.
3. *L. c.*, p. 60.
4. (LIVRE JAUNE.) *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 497-498.

une partie des revenus venait combler annuellement le déficit causé par l'affectation de certains revenus de la Macédoine au service des divers emprunts. »

L'Iraq, la Palestine et la Transjordanie ont soumis à M. Borel des observations analogues [1] : « The Ottoman Empire as a whole being in a state of chronic deficit, it is probable that the revenues of most Sandjaks were inadequate to provide both for the cost of their administration and for their share of the expenses of the central government. In some instances, as in that of the *Roumelian Vilayet, a portion of the revenues collected therein was devoted to the service of the Debt, and the resulting deficit was made good by drafts from the central Treasury.* »

Ainsi, en appliquant la règle que nous avons exposée plus haut, c'est-à-dire en maintenant l'hypothèque et en attribuant la dette au territoire où est situé l'immeuble hypothéqué, on risque, dans certains cas, de créer pour ce territoire une situation impossible. Au point de vue pratique et juridique, il est également inadmissible que le territoire en question soit mis dans l'impossibilité d'exister, ou du moins gravement gêné dans ses moyens d'existence, ce qui arrivera inévitablement s'il est amené à renoncer à tout ou à la majeure partie de ses ressources pour la seule raison que celles-ci proviennent des domaines hypothéqués en garantie des dettes de l'ancien État.

A la suite de la guerre entre le Pérou et le Chili, engagée en 1879, ce dernier s'annexa la province péruvienne de Tarapaca, contenant des gisements de guano, sur lesquels avaient été gagées les dettes du Pérou. Par décret du 9 février 1882, confirmé dans la suite par l'article 4 du traité de paix du 20 octobre 1883, le Chili n'affecta que 50 % du revenu net de ces gisements à la disposition des créanciers du Pérou. Mais il déclara à maintes reprises qu'en opérant cette affectation il n'avait nullement l'intention de reconnaître aux créanciers du Pérou quelques prétendus droits hypothécaires (« any pretended hypothecate rights ») que ce fût.

En 1884, l'ambassadeur de France à Washington, M. Roustan, ayant proposé au secrétaire d'État, M. Frelinghuisen, « to take part in a joint representation of the foreign powers to Chili and Peru against the provisions of the treaty of peace, so far as they impaired guaranties given by Peru to her foreign creditors », celui-ci répondit par un refus en faisant observer, entre autres choses, qu'il n'était pas « called upon to express an opinion as to whether in the relations of governments, a security for a debt is to be followed in rem through all its vicissitudes of ownership [2]. » (V. aussi *infra*, p. 259-260.)

D'autre part, l'essence juridique des dettes d'État hypothécaires ne se borne pas au seul fait de comporter une hypothèque sur tel ou tel immeuble. Une dette d'État est contractée au nom et pour le compte de l'État entier ; elle en grève le territoire entier (v. chap. I, § 8). En cas de démembrement de l'État, les dettes qui grèvent l'ensemble de son territoire doivent être réparties entre tous ses divers territoires en proportion de la force contributive de chacun d'entre eux. Que le gage en question se trouve en

1. *Supplementary case presented on behalf of Iraq, Palestine and Trans-Jordan*, n° 22, p. 4.

2. J. B. Moore, *Digest of International Law*, vol. I, p. 336 et suiv.

tel endroit et non en tel autre, ceci n'est qu'une circonstance fortuite qui ne saurait décider de la succession des dettes. Un gage est institué pour des considérations et des motifs qui ne sauraient en eux-mêmes ni modifier ni mitiger le principe suivant lequel la dette publique grève le territoire *entier* de l'État.

ÉTATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD, acte du 17 juillet 1798[1] : « ... The President of the United States shall be, and he is hereby authorized to borrow... upon the credit, and in anticipation of the direct tax... which tax shall be, and is hereby pledged for the repayment... and *the faith of the United States shall, and is hereby pledged to make good any deficiency...* »

L'acte du 7 mai 1800 instituait également un gage et stipulait : « ... *the faith of the United States shall be, and hereby is pledged to establish sufficient permanent revenues for making up any deficiency*[2]... »

TURQUIE, emprunt 1854 (firman du 14 août 1854) : « Le service de l'emprunt, *outre une hypothèque sur les revenus généraux de l'Empire*, est garanti spécialement par le tribut d'Égypte. »

Emprunt 1855, convention du 27 juin 1855 entre la Grande-Bretagne et la France sur la garantie de cet emprunt, art. 3 : « L'intérêt et le fonds d'amortissement dudit emprunt formeront *une charge grevant tous les revenus de l'Empire ottoman*, et spécialement la somme annuelle restée libre sur le tribut d'Égypte, prélèvement fait de la partie affectée au premier emprunt, et en outre le produit des douanes de Smyrne et de Syrie. »

Emprunt de 1873, art. 7 du contrat : « Pour assurer le remboursement du présent emprunt et le service des intérêts, le gouvernement Impérial ottoman assigne, *outre sa garantie directe et générale*, à titre d'affectation spéciale et jusqu'à due concurrence, les revenus ci-après disignés... »

CHINE, emprunt intérieur, 9 février 1915, art. 7 : « This entire loan is secured, in respect to the repayments of principal and payments of interest *by the unconditional guarantee of the Chinese Government* and by a first charge on the unpledged revenues of the... »

La pratique ne connaît presque pas d'emprunts d'État où la responsabilité du débiteur soit bornée aux gages mis à la disposition des créanciers. De tels emprunts ne constitueraient, le cas échéant, qu'une rare exception à la règle générale.

F. F. SCHMIDT[3] : « Der Fall, dass lediglich die Sicherkeit haftet, die reine Sachhaftung, wie bei der Grundschuld und etwa im Seerecht, dürfte dem Volkerrecht fremd sein. »

Ch. Ch. HYDE[4] : « In the external bond agreements of China during the past decade... in some instances the borrower appears to have assumed a direct obligation irrespective of the securities ; in others, there is less assurance of such a design... »

Il arrive parfois que des *entreprises d'État* émettent des emprunts où la responsabilité du Trésor se borne aux capitaux que l'État aura placés dans ces entreprises.

---

1. A. T. HUNTINGTON et R. J. MAWHINNEY, *Laws of the United States concerning money, banking, and loans*, 1778-1909 (National Monetary Commission, Washington, 1911, 61-st Congress, 2-d session, document n° 580), p. 53.
2. *Ibid.*, p. 56.
3. Franz Frederik SCHMIDT, *Der Uebergang der Staatsschulden bei Gebietsabtretungen*, Berlin, 1913, p. IV.
4. *L. c.*, A. J. I. L., vol. XVIII, p. 533.

CAISSE HYPOTHÉCAIRE DU DANEMARK, loi du 6 avril 1906 : « ... l'obligation de l'État envers les engagements de la banque est limitée à l'importance du capital. »

CAISSE DE CRÉDIT MUNICIPAL ET PROVINCIAL DE RUSSIE, loi du 26 juin 1912, art. 54 : « Le paiement des coupons et l'amortissement des obligations de la Caisse (entreprise d'État, A. S.) sont garantis, en dehors des paiements et des obligations des villes et des zemstvos, par tout le capital, les bénéfices et autre avoir de la Caisse. »

Dans ces conditions, si la capacité de paiement ou la monnaie de l'État auquel a échu l'immeuble hypothéqué sont inférieures à celles des autres États successeurs ou cessionnaires, si la valeur du gage est insuffisante et que la réalisation éventuelle offre des difficultés, les créanciers auront toutes les raisons juridiques et pratiques d'exiger que les autres États débiteurs assument une part de la dette en question, car la responsabilité que cette dette imposait à l'ancien État ne se bornait pas à l'immeuble hypothéqué, mais s'étendait à l'ensemble de son territoire.

§ 37

D'autre part, il convient d'analyser la question de la répartition des dettes *non hypothécaires* de l'ancien État envisagée dans son rapport avec la répartition des dettes hypothécaires.

Supposons qu'au moment de la séparation du territoire A l'ancien État était grevé de 200 millions de francs de dettes hypothécaires gagées sur des domaines situés sur le territoire A, et de 800 millions de dettes générales n'emportant pas hypothèque, soit en tout de 1,000 millions de francs de dettes.

La force contributive du territoire A répond à 40 %, celle du territoire B, resté à l'ancien État amoindri, à 60 % de la force contributive de tout l'ancien État dans son ensemble.

La répartition de ces deux catégories de dettes peut être réglée des trois façons suivantes :

I. — *Les dettes hypothécaires sont réparties selon le même principe que les dettes non hypothécaires, c'est-à-dire en proportion de la force contributive des territoires A et B.*

TERRITOIRES	DETTES HYPOTHÉCAIRES		DETTES NON HYPOTHÉCAIRES		TOTAL	
A	40 %	80 m. fr.	40 %	320 m. fr.	40 %	400 m. fr.
B	60 %	120 m. fr.	60 %	480 m. fr.	60 %	600 m. fr.
Total	100 %	200 m. fr.	100 %	800 m. fr.	100 %	1,000 m. fr.

Tel est le système adopté par les traités de Sèvres et de Lausanne (v. *infra*, p. 217-218).

II. — *Les dettes hypothécaires sont attribuées au territoire où se trouvent les gages et ne sont pas comprises dans le calcul d'ensemble des dettes sujettes à la répartition.*

Territoires	Dettes hypothécaires		Dettes non hypothécaires		Total	
A	100 %	200 m. fr.	40 %	320 m. fr.	52 %	520 m. fr.
B	—	—	60 %	480 m. fr.	48 %	480 m. fr.
Total	100 %	200 m. fr.	100 %	800 m. fr.	100 %	1,000 m. fr.

Tel est le système adopté par les traités de Saint-Germain et de Trianon (v. *infra*, p. 218).

III. — *Les dettes hypothécaires sont attribuées au territoire où se trouvent les gages, mais sont comprises dans le calcul d'ensemble.*

Territoires	Dettes hypothécaires		Dettes non hypothécaires		Total	
A	100 %	200 m. fr.	400 — 200 = 200 m. fr. 25 %		40 %	400 m. fr.
B		—	800 — 200 = 600 m. fr. 75 %		60 %	600 m. fr.
Total	100 %	200 m. fr.	100 %	800 m. fr.	100 %	1,000 m. fr.

Bade-Suisse, 24 décembre 1820[1], art. 2 : « Die auf den genannten Gegenständen haftenden Lasten und Schulden werden *ebenfalls nach dem Verhältnis von drei Fünftel und zwei Fünftel* zwischen beiden Staaten *geteilt* und *für jeden namentlich ausgeschieden, was er in der Folge zu übernehmen hat.* »

N. Politis[2] : « Nous sommes d'avis qu'il ne faut pas faire de distinction entre les dettes hypothécaires et les dettes chirographaires. Il est bien certain que les hypothèques consenties restent valables et que les créanciers peuvent suivre leurs gages partout où ils passent, mais cela ne signifie nullement que le possesseur des biens hypothéqués doive supporter définitivement et sans recours ces dettes hypothécaires. Il nous semble que dans la répartition *on doit tenir compte de l'existence des hypothèques et procéder de façon à ce que le possesseur des biens hypothéqués n'ait à supporter définitivement dans la dette garantie que sa part proportionnelle aux impôts payés par le territoire qui lui est attribué.* Nous ne voyons pas la raison qui permettrait de décider ici autrement qu'en droit privé. »

M. Huber[3] : « Wird in der Regel der Successor eine Quote derselben (Hypothecarschulden) für sich übernehmen aus der Succession im allgemeinen. Den Rest

1. M. N. R., t. V, p. 545.
2. *L. c.*, p. 113-114.
3. *L. c.*, p. 99.

der Schuld übernimmt er durch Sonderübernahme als Eigentümer oder Besitzer der Pfandsache... Im Zweifel ist anzunehmen *dass die Uebernahme des dem Cedenten verbleibenden Teiles der hypothezierten Schuld von der Gesamtübernahmssumme des Cessionars abzuziehen ist*, wie vom Kaufpreis einer verpfändeten Immobilie. »

Il va de soi que ce procédé cesse d'être satisfaisant lorsque le montant de la dette hypothécaire afférente au territoire donné est *supérieur* à la quote-part incombant à ce territoire d'après le calcul d'ensemble.

Examinons les trois procédés que nous venons d'indiquer.

1. — Le territoire A assume *en tout* : dans les cas I et III, 400 millions de francs (40 %), dans le cas II, 520 millions (52 %) ; le territoire B assume respectivement 600 millions (60 %) et 480 millions (48 %). Selon toute évidence, si la capacité de paiement du territoire A est très restreinte et que le surplus de 120 millions que lui impose le procédé II (en regard des I et III) soit pour lui très lourd, voire au delà de ses moyens, il peut s'ensuivre un préjudice pour les créanciers, car ces 120 millions risqueront de demeurer impayés. Les intérêts des créanciers seront injustement lésés du fait que le territoire A se trouvera grevé au delà et le territoire B au-dessous de leurs moyens respectifs.

Ce préjudice atteindrait soit les créanciers chirographaires, soit les créanciers hypothécaires, suivant la catégorie des dettes, dont le territoire A suspendrait ou réduirait le service, soit les uns et les autres au cas où il réduirait les paiements afférents aux unes et aux autres dettes.

2. — *Dettes hypothécaires :* le territoire A en assume, d'après le procédé I — 80 millions de francs (40 %), d'après les procédés II et III — 200 millions (100 %) ; le territoire B en assume 120 millions (60 %) d'après le procédé I et n'en assume rien d'après les procédés II et III.

Si les finances, la monnaie et la volonté de payer de A sont inférieures à celles de B et que la valeur du gage soit, en outre, inférieure au montant de la dette dont il offre la garantie ; ou bien si les créanciers se trouvent en fait dans l'impossibilité de tirer parti des biens hypothéqués, il s'en suivra dans les cas II et III un préjudice pour les créanciers hypothécaires, préjudice injustifié, puisque les dettes en question grèvent également le territoire B, et notamment dans la proportion de 60 %.

3. — *Dettes non hypothécaires :* le territoire A en assume, d'après les procédés I et II — 320 millions (40 %), et, d'après le procédé III — 200 millions (25 %) ; le territoire B en assume respectivement 480 (60 %) et 600 millions (75 %).

Si les finances, la monnaie et la volonté de payer de A sont inférieures à celles de B, le procédé III entraînera pour les créanciers de ces dettes un avantage injustifié ; si elles sont supérieures,

il en résultera pour eux un dommage également injustifié, les dettes devant être attribuées aux deux territoires dans la proportion de 40 % à A, de 60 % à B.

Il semblerait que, pour sauvegarder les droits légitimes des créanciers hypothécaires, on eût pu, *tout en maintenant leur droit d'hypothèque sur l'immeuble en question*, répartir la dette hypothécaire entre tous les territoires de l'État démembré, en proportion de leur force contributive. Cependant, si pareille solution peut éventuellement tenter les créanciers, elle risque, d'autre part, de paraître inacceptable pour l'État dans les limites duquel est situé l'immeuble hypothéqué : ce dernier, à la suite des circonstances qui ne dépendent pas de cet État (paiements irréguliers de la part des autres États débiteurs), pourra se trouver sous le coup d'une exécution susceptible de porter à l'État possesseur de cet immeuble un préjudice essentiel.

M. Huber[1] : « Bei den gewöhnlichen Hypothekenschulden bleibt wie im Civilrecht, die *obligatorische Haftung* des bisherigen Pfandschuldners bestehen, während die *dingliche Haftung* mit der Pfandsache übergeht. Aber wie unter Privaten ist auch im Staatenverkehr die Uebernahme der obligatorischen Schuld die sozusagen ausnahmslose Regel ; sie ist hier noch viel nötiger, da es *unzulässig ist, das Staatsgut haftbar sei für fremde Schulden.* »

Il ressort de ce qui vient d'être dit que, dans les cas où il s'agit de la répartition des dettes hypothécaires, on est nécessairement amené ou bien à sacrifier soit les droits de créance dont les créanciers hypothécaires jouissent à l'égard de *tous* les territoires de l'ancien État grevés de la dette, soit les droits hypothécaires de ces créanciers, ou bien à modifier, voire à remplacer, les modalités et les conditions des gages d'une façon qui convienne au cas dont il s'agit et qui soit acceptable aussi bien pour les États intéressés que pour les créanciers hypothécaires.

Si l'attribution de la dette hypothécaire à l'État sur le territoire duquel se trouve l'immeuble hypothéqué (procédés II et III) ne lui cause pas de préjudice essentiel[2], et que, d'autre part, ce procédé offre une importance capitale pour les créanciers, on peut le considérer comme régulier dans ces conditions concrètes. On ne saurait, par contre, en admettre l'application s'il risquait, de toute évidence, de léser les intérêts des créanciers.

Si, en faisant figurer la dette hypothécaire attribuée à l'État sur le territoire duquel se trouve l'immeuble hypothéqué dans le calcul d'ensemble des dettes qui lui incombe (procédé III), on ne cause aucun préjudice essentiel aux créanciers des dettes *non ga*

1. *L. c.*, p. 99.

2. Il convient d'avoir aussi en vue que, dans certains cas, en répartissant les dettes hypothécaires d'après le principe qu'elles suivent leurs gages, *et ne les faisant pas entrer dans le calcul d'ensemble* des dettes sujettes à la répartition, on apporte par là *un correctif à la clef établie pour la répartition* de ces dernières. Dans d'autres cas, il ne s'agit que d'une espèce de compensation pour la perte de l'immeuble hypothéqué (chemin de fer, etc.).

gées, on peut recourir à ce procédé. Si, par contre, pareil mode de règlement est préjudiciable à ces créanciers, on devra y renoncer, auquel cas l'attribution à l'État en question de la dette hypothécaire, en dehors et en plus du règlement général (procédé II), doit lui être compensée, sous quelque forme pratique, par les autres États débiteurs.

S'il s'agit en fait d'un emprunt hypothéqué sur un immeuble (par exemple un chemin de fer) qui avait été construit avec le produit de cet emprunt, la question de la compensation de la part des autres États peut ne pas se poser, l'acquisition même dudit immeuble constituant en ce cas une compensation. Toutefois, en calculant, en pareil cas, la quote-part des dettes non gagées qui incombe à l'État en question, proportionnellement à sa force contributive, on ne devra pas faire figurer dans cette dernière cet immeuble dont il aura été spécialement tenu compte en matière des dettes hypothécaires.

§ 38

2. — *Gages relevant du droit public.*

En ce qui concerne les dettes assurées par des gages qui relèvent du droit public, il y a encore moins lieu d'affirmer sans réserve, comme le font quelques auteurs, qu'elles doivent être attribuées à l'État dans les limites duquel ces gages sont situés.

J. WESTLAKE [1] : « ... the fundholders have legal claims to the acquiring State... if their contract gave them *a specific security on the revenues* of the ceded province or on State property in that province which passes by the cession. »

G. JÈZE [2] : « Les dettes spécialement gagées *par des ressources fiscales* déterminées passent à l'État annexant, en même temps qu'il prend les ressources fiscales données en gage, et dans la mesure où il prend ces ressources. »

Toutes les considérations que nous venons d'exposer plus haut (§§ 36 et 37) s'appliquent pleinement à ce cas-ci.

En outre, il convient d'avoir en vue que, même en admettant pour un moment la justesse d'une pareille attribution, on risque parfois de se trouver pratiquement dans *l'impossibilité absolue* de déterminer le point géographique auquel doivent être attribuées ces dettes gagées.

1. — En effet, on peut affecter au service d'une ou plusieurs dettes :

1° *Une seule source de revenus :*

FRANCE, loi du 28 avril 1816, art. 10 — revenu des postes ; ÉTATS-UNIS, loi du 25 février 1862, chap. XXXIII — droits d'importation.

2° *Plusieurs sources de revenus, la deuxième affectation ou chaque affectation suivante pouvant être établie :*

a) *Soit sans restrictions ni réserves :*

---

1. *L. c.*, vol. I, p. 79.
2. *Partage*, p. 19 ; *Théorie du crédit public*, p. 333-334.

FRANCE, loi du 25 mars 1817, art. 139 — enregistrement, timbre, domaine, postes, loterie.

b) *Soit conventionnellement, pour le cas où la première affectation ou telle ou telle affectation précédente ne fournissent pas une somme déterminée :*

GRÈCE, loi du (26 février) 10 mars 1898, art. 11 : monopoles (sel, pétrole, allumettes, cartes à jouer, papier à cigarettes), droits sur le tabac, droits de timbre, droits d'importation perçus par la douane de Pirée, dont le rendement annuel total est évalué à 39,6 millions ; art. 12 : affectation *supplémentaire* droits de douane de Laurium, de Patras, de Volo et de Corfou, évalués à 7,9 millions ; TURQUIE, emprunt Osmanié 1890, 4 % : affectation *principale* dîme sur les céréales dans certains vilayets ; affectation *supplémentaire* — prélèvement sur le produit des douanes; contrat (21 février) 6 mars 1903, conversion de l'emprunt 5 %, 1888, art. 7 : affectation *principale* — v. *supra*, p. 120, affectation *supplémentaire* — dîme des céréales du sandjak de Smyrne.

2. — Les affectations peuvent être déterminées :

1° *Par la nature de leur objet,* c'est-à-dire de la source de revenu dont le produit est affecté au service de la dette *sur tout le territoire de l'Etat :*

TURQUIE, décret de Mouharrem, 1881, art. 8, 1° — monopoles et contributions indirectes, impôt du timbre, etc.

2° *Par leur localisation géographique dans les limites d'un territoire déterminé,* auquel cas elles peuvent affecter :

a) *Soit tous les revenus publics de la localité* en question :

TURQUIE, décret de Mouharrem, art. 8, 6° — excédent des revenus de l'île de Chypre.

b) *Soit certains revenus de cette localité :*

TURQUIE, décret de Mouharrem, art. 8, 2° — la dîme des soies de Tokat, de Cavalla, etc., impôt de pêche de Banados, de Gallipoli, etc. ; contrat d'emprunt, (28 septembre) 11 octobre 1902, art. 8 — revenus de l'administatrion générale des douanes et contributions indirectes des vilayets d'Aïdin, de Beyrouth, etc.

3. — Les affectations peuvent viser :

1° Le revenu *brut* de telle ou telle source :

GRÈCE, loi du (26 février) 10 mars 1898, art. 2 — les produits bruts des monopoles (sel, pétrole, allumettes, etc.), des droits sur le tabac, des droits de timbre, des droits d'importation perçus par la douane de Pirée ; MEXIQUE, accord du 18 juin 1922 — la totalité de la taxe d'exportation du pétrole, 10 % du revenu brut des chemins de fer nationaux du Mexique ; HONGRIE, emprunt 1924 recettes brutes des douanes, du monopole du tabac et de l'impôt sur le sucre.

2° Le revenu *net* de cette source :

TURQUIE, décret de Mouharrem 1881, art. 10 — le produit net des revenus indiqués plus haut ; MEXIQUE, accord du 18 juin 1922 — le revenu net total de l'exploitation des chemins de fer nationaux ; HONGRIE, emprunt 1924 — recettes nettes du monopole du sel.

4. — Le revenu (brut ou net) de telle ou telle source peut être affecté au service de la dette :

1° — *En totalité :*

GRÈCE, loi du (26 février) 10 mars 1898, art. 11.

Ou bien 2° *en partie déterminée :*

MEXIQUE, accord du 18 juin 1922 — 10 % du revenu brut des chemins de fer nationaux.

Les sommes rentrées :

a) *Demeurent entièrement à la disposition des créanciers,* l'excédent de recettes sur les frais courants étant mis de côté (en vue d'assurer le service des années suivantes, aux fins d'amortissement accéléré), etc. :

TURQUIE, décret de Mouharrem, 1881, art. 10.

ou bien b) *l'excédent* (tout ou en partie) de la recette annuelle *sur les frais courants du service* de la dette, etc., *est mis à la libre disposition du gouvernement :*

TURQUIE, annexe du (1er) 14 septembre 1903 au décret de Mouharrem, art. 7 — 75 % de l'excédent de recettes nettes affectés au service de la dette ottomane au-dessus du chiffre de 2,157,375 livres turques par an seront mis à la libre disposition du gouvernement Impérial ; SERBIE, loi du (8) 20 juillet 1895, art. 13 — l'excédent des recettes mensuelles, en sus de 1/12 de l'estimation annuelle, est transmis au Trésor, défalcation faite de 20 % versés au fonds de réserve ; GRÈCE, loi du (26 février) 10 mars 1898, art. 31 — l'excédent, en plus des frais du service et de l'amortissement effectués d'après un plan déterminé, est versé tous les six mois à la caisse de l'État ; ALLEMAGNE, plan Dawes, 1924 — le commissaire des revenus gagés retient sur tous les versements mensuels une somme suffisante pour couvrir un *dixième* des engagements annuels du Reich ; le reste est versé au Trésor. Lorsque le fonds de réserve aura atteint 100 millions de marks, le commissaire ne retiendra tous les mois qu'un *douzième* de ces engagements.

3° Le revenu est affecté au service de la dette *jusqu'à concurrence d'une somme déterminée :*

FRANCE, loi du 25 mars 1817, art. 139 — la portion attribuée à la caisse d'amortissement dans le produit de l'enregistrement, du timbre, des domaines, des postes, etc., était fixée à la somme de 49 millions de francs ; TURQUIE, emprunt Tombac, 1893, 4 % — 11,500 livres turques sur les droits des Tombekis importés ; emprunt 5 %, 1896 — produits de quelques taxes, à concurrence d'un total de 200,000 livres turques, etc.

5. — Les affectations peuvent être établies :

1° En faveur de *toutes les dettes* de l'État ou d'un grand nombre d'entre elles.

TURQUIE, décret de Mouharrem, 1881, art. 3 ; GRÈCE, loi de 1898, art. 1.

2° en faveur de *certaines dettes ou de certains groupes de dettes.*

Au cas où il s'agit d'un groupe, tous les emprunts qui en font partie peuvent :

a) *Participer à titre égal aux revenus en question :*

ROUMANIE, emprunt de consolidation 1922, 4 %, gagé sur les droits d'exportation perçus par la douane *pari passu* avec les emprunts extérieurs de consolidation, présents ou futurs.

Ou bien b) *tel ou tel emprunt jouit* à l'égard des revenus en question *d'un droit de priorité.*

CHINE, droits des douanes Impériales maritimes, dans l'ordre suivant : emprunt argent 1894, 7 % ; emprunt or 1898, 4 % ; indemnité de boxers, 7 sep-

tembre 1901[1], art. 7 ; SERBIE, revenus des monopoles — l'emprunt 1895, 4 %, a une priorité ; BULGARIE — droit du timbre, banderoles, mourourié, dans l'ordre suivant : emprunt or 1902, 5 % ; emprunt or 1904, 5 % ; emprunt or 1907, 4 1/2 % ; TURQUIE, revenus des douanes de Salonique, de Smyrne, etc. — emprunt 1902, 4 %, prélèvement de 390,000 livres turques ; emprunt du (25 avril) 8 mai 1905 — 122,000 livres turques, après l'emprunt 1902 ; emprunt du (6) 19 septembre 1908, art. 10, après l'emprunt 1905.

Il ressort de ce qui vient d'être exposé qu'il peut être parfois impossible de déterminer par quel territoire et dans quelle proportion la dette gagée devra être supportée d'après le principe de son attribution au lieu d'emplacement du gage. Même dans les cas où il s'agit de gages simples, l'attribution des dettes gagées suivant le lieu d'emplacement de ces derniers peut aboutir à une injustice flagrante, voire à une absurdité (voir *supra*, § 37).

Il ne faut pas oublier non plus que les gages relevant du droit public offrent quelquefois un caractère *conventionnel*.

Ces gages peuvent, notamment, entrer en vigueur :

1° Immédiatement et sans réserve, à partir du moment où ils sont stipulés dans le contrat passé avec les créanciers, etc. C'est le cas ordinaire. Cependant, dans certains cas :

2° La mise en vigueur des gages n'est envisagée qu'en présence d'un fait déterminé, comme, par exemple, en cas de non-paiement ou en cas d'attribution des gages à d'autres dettes, etc. :

LE VÉNÉZUÉLA, par un traité avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, du 13 février 1903, art. 5, s'est engagé, en cas de non-paiement, à remettre la direction de ses douanes à des fonctionnaires belges ; traité GRANDE-BRETAGNE RUSSIE, du 31 août 1907, art. 5, disposition analogue au sujet des dettes de la PERSE.

SIAM, emprunts 1905 et 1907, 4 1/2 %, en livres sterling. Le gouvernement s'est engagé envers les créanciers à leur accorder des gages spéciaux, au cas où il en instituerait pour d'autres dettes.

Après leur entrée en vigueur les gages peuvent être maintenus :

1° Jusqu'à complète extinction des emprunts gagés :

TURQUIE, décret de Mouharrem, art. 8 ; GRÈCE, loi de 1898, art. 1.

2° Pour un nombre déterminé d'années

BELGIQUE, loi du 7 juin 1926 : dotation des impôts est prévue pour un terme de quatre ans (*supra*, p. 205).

ou 3° jusqu'à un terme défini ou jusqu'à la réalisation de certaines conditions déterminées :

a) Par exemple, le gage est annulé si, pendant un certain nombre d'années, les paiements ont été effectués d'une façon régulière ;

AUTRICHE, emprunt 1922 ; HONGRIE, emprunt 1924, résolutions du Conseil de la Société des Nations des 9 et 19 juin 1926 : « La stabilité financière de l'Autriche (de la Hongrie) est désormais assurée ; en conséquence, les fonctions du Commissaire général cesseront le 30 juin 1926. »

---

1. M. N. R. G., 2e sér., t. XXXII, p. 98.

b) Certains gages sont annulés si, au bout d'un certain nombre d'années, d'autres gages s'avèrent suffisants, etc.

GRÈCE, loi de 1898, art. 38.

De tels gages conventionnels, de même que le lieu de leur emplacement, ne sauraient, certes, avoir de portée décisive en ce qui concerne le sort de la dette qu'ils garantissent.

D'autre part, cependant, il serait tout aussi irrégulier de ne tenir aucun compte de l'existence de ces gages, quels qu'ils soient.

Au cas où l'attribution d'une dette gagée au lieu d'emplacement du gage offre une importance au point de vue des créanciers de cette dette et ne lèse ni les intérêts des autres États débiteurs ni ceux des créanciers des autres dettes, cette attribution doit être effectuée.

S'il est impossible de maintenir les anciens gages, les dettes en question doivent être réparties entre tous les territoires de l'État démembré ; si, d'autre part, l'institution de nouveaux gages pour toutes ou certaines portions de la dette répartie offre une importance pratique pour les créanciers et n'enfreint pes l'État intéressé, ces nouveaux gages doivent être institués.

Les créanciers ne doivent perdre de leurs gages que ce qui est impossible de maintenir ou de remplacer par des gages équivalents.

Les traités de Sèvres et de Lausanne ont établi la répartition des dettes gagées de la Turquie non pas d'après les lieux d'emplacement des gages (ce qui, d'ailleurs, aurait été pratiquement impossible dans nombre de cas, v. *supra*, p. 214-215), mais en porportion des revenus publics des divers territoires.

A cette occasion, le traité de *Sèvres* de 1920 envisagea l'institution de *nouveaux gages* pour chaque portion des dettes réparties.

Art. 241, alinéa 2 : « Les États de la péninsule balkanique et les États nouvellement créés en Asie, en faveur desquels des territoires sont ou ont été détachés de la Turquie, devront donner des gages suffisants pour le paiement de la part qui leur incombe respectivement dans les charges annuelles ci-dessus visées. »

En ce qui concerne la Turquie, une commission financière spéciale (art. 231-234 et autres et annexe II), composée de représentants de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie, et investie du droit de ratifier le budget turc, de surveiller les finances publiques de la Turquie, etc., a été autorisée (art. 247) « à proposer à une date ultérieure, au lieu des gages actuellement réservés aux porteurs d'obligations en vertu de leurs contrats ou des décrets existants, la substitution d'autres gages suffisants ou d'une hypothèque sur les revenus généraux de la Turquie. Les gouvernements alliés s'engagent à examiner toutes propositions que la commission financière pourrait à ce moment avoir lieu à formuler à ce sujet... »

Traité de *Lausanne*, 23 juillet 1923, art. 48 : « *Les États autres que la Turquie*, entre lesquels la dette publique ottomane... sera répartie, devront, dans le délai de trois mois à compter du jour où la notification leur aura été faite... de la part qui leur incombe respectivement dans les charges annuelles..., donner au Conseil de la Dette des gages suffisants pour garantir le paiement de leur part. Dans

le cas où ces gages n'auraient pas été constitués dans le délai susindiqué, ou en cas de divergence sur la convenance des gages constitués, il pourra être fait appel au Conseil de la Société des Nations par tout gouvernement signataire du présent traité [1].

« Le Conseil de la Société des Nations pourra confier aux organisations financières internationales existant dans les pays autres que la Turquie, entre lesquels la dette est répartie, la perception des revenus donnés en gage. Les décisions du Conseil de la Société des Nations seront souveraines. »

Quant à des gages supplémentaires que la *Turquie* serait tenue à donner en cas de besoin, le projet des délégations britannique, française et italienne du 25 janvier 1923, art. 3, stipulait : « La Turquie s'entendra avec le Conseil de la Dette dans le délai fixé à l'article 1er pour compléter, s'il y a lieu, les gages existants, de façon à assurer en totalité le service de la portion d'annuité restant à sa charge [2]. »

Le traité de *Lausanne* ne comporte aucune indication à ce sujet.

Les traités de *Saint Germain* et de *Trianon*, art. 203 (186), 1° stipulent :

« Chacun des États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro hongroise est transféré et chacun des États nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche (la Hongrie), devront (en tant que des territoires leur sont reconnus conformément au présent traité) assumer la responsabilité d'une part de la dette de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), spécialement gagée sur des chemins de fer, des mines de sel (...) ou d'autres biens, telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914. La part à assumer par chacun des États sera celle qui, de l'avis de la Commission des Réparations, représente la part de dette gagée afférente aux chemins de fer, mines de sel (...) et autres biens transférés audit État aux termes du présent traité ou des traités et conventions complémentaires.

(Al. 2) : « ... Chaque État sera seulement responsable de la part de la dette gagée, dont il prend la charge aux termes du présent article, et les porteurs de la part de dette gagée assumée par un État cessionnaire n'auront de recours contre aucun autre État.

(Al. 3) : « *Les biens spécialement affectés à la garantie des dettes visées au présent article demeureront spécialement affectés à la garantie des nouvelles dettes.* Mais, au cas où le présent traité aurait pour conséquence de répartir ces biens entre plusieurs États, la fraction située sur le territoire de l'un d'eux garantira la part de la dette assumée par ledit État, à l'exclusion de toute autre part de la dette. » (V. aussi *infra*, chap. VII, section II, III.)

---

1. Le projet initial de la première sous-commission, du 6 janvier 1923, comportait, en outre, à cet endroit : « ou par le Conseil de la Dette Publique Ottomane, ce dernier étant autorisé à agir à cet égard pour le compte de tous les porteurs de la dette publique ottomane, telle qu'elle est définie dans le tableau ci-annexé. » Cf. *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 525.

2. (Livre jaune). *Conférence*, t. I, p. 598.

LIVRE DEUXIÈME

APPLICATION DES PRINCIPES

PREMIÈRE PARTIE

Les obligations des États débiteurs et les droits des créanciers basés sur le principe de la succession des dettes d'État

CHAPITRE VII

Limite des obligations et de la responsabilité des États débiteurs

SECTION I. — Limite des obligations des États débiteurs

Nous avons établi (v. chap. II) que tout le territoire de l'État au nom et pour le compte duquel ont été contractées les dettes, en demeure grevé quelles que soient les transformations politiques ou territoriales subies par cet État.

Il en résulte une série de conséquences qu'il nous faut examiner.

§ 39

I. — Les obligations des États débiteurs et les droits des créanciers

1. — Les obligations des États débiteurs envers les créanciers.

I. *Au cas de démembrement du territoire de l'État débiteur, le gouvernement de chaque partie du territoire démembré doit assumer une part de l'ancienne dette, proportionnelle à la force contributive de cette partie du territoire.*

Cette règle ne demande pas d'explications spéciales. Elle résulte de ce qui a été exposé plus haut (§§ 10 et 15).

G. Jèze [1] : « Son devoir juridique (de l'État annexant) est d'assumer la partie de la dette publique de l'État démembré qui correspond aux forces contributives du territoire annexé... En résumé, en principe : I. L'État annexant doit prendre une partie de la dette de l'État annexé... »

---

1. *Partage*, p. 17-18.

II. *Aucune partie du territoire grevé de dettes n'en doit assumer ni payer une part plus grande qu'il ne lui incombe. Que le gouvernement d'un des territoires refuse d'assumer ou ne paye pas effectivement la part de l'ancienne dette qui lui incombe, il n'en résulte point pour les autres cessionnaires et successeurs ou pour l'ancien État amoindri l'obligation de payer la part de ce territoire.*

Cette règle ne fait aucun doute en ce qui concerne les États cessionnaires et successeurs. États souverains et indépendants, ils ne peuvent être tenus de garantir solidairement les paiements incombant à chacun d'entre eux et à l'ancien État amoindri (s'il existe), ni de prendre à leur charge la part de dette que l'un d'entre eux refuserait d'assumer.

Cependant, il se pose ici la question suivante : l'ancien État, s'il subsiste encore et dont seule une partie de territoire a été détachée, est-il aussi libéré d'une telle obligation?

A cette question les auteurs font, en règle générale, une réponse négative :

M. Appleton[1] : « Au moment où l'État a émis son emprunt, il s'est obligé envers ses souscripteurs, et vis-à-vis d'eux il répond intégralement de toute la dette, quoi qu'il arrive. Les démembrements qu'il peut subir, pourvu toutefois qu'ils ne le rendent pas méconnaissable au point de lui enlever jusqu'à son nom, ne le déchargent en rien au regard de ses créanciers. »

M. Huber[2] : « Von einem Ubergang der Schuld ipso jure kann bei Cession nicht die Rede sein ; wo eine solche stattfindet, handelt est sich um Schuldencession, nicht um Anerkennung eines schon bestehenden Rechtsverhältnisses. Es ist anzunehmen, dass der bisherige Schuldner, also der Cedent, zunächst in vollem Masse und allein den Gläubigern haftbar bleibt[3] ».

Seules, les dettes « spéciales » (v. p. 71-74 et 191-193) ou hypothécaires (chap. VI) afférentes au territoire démembré sont, de l'avis de certains auteurs, portées à la charge de ce territoire *ipso jure*[4].

A. Merignhac : « En tout cas, sauf stipulation contraire du traité, il convient de le laisser à la charge de l'État annexant : 1° les dettes qui ont été *contractées exclusivement dans l'intérêt de la province annexée*, par exemple pour dépenses d'intérêt local ; 2° les dettes hypothécaires garanties par des biens qui se trouvent sur le sol de la province annexée. En ce cas, en effet, le droit réel d'hypothèque permet de poursuivre les biens affectés, comme entre particuliers, en quelques mains qu'ils se trouvent ; 3° les pensions civiles, militaires ou de retraite concernant les personnes qui ont accepté la nationalité de l'annexant ; 4° les créances des particuliers auxquelles ont donné naissance des dépenses d'intérêt public faites dans la province annexée. »

Conseil d'État, arrêt du 28 avril 1876[5] : « Une loi n'aurait pas été nécessaire pour rendre obligatoire, à l'égard des créanciers ayant des droits acquis contre l'État français, la substitution de l'État allemand comme débiteur de leur

1. *L. c.*, p. 148.
2. *L. c.*, p. 88.
3. *Ibid.*, p. 94.
4. *Traité de droit public international*, t. II, Paris, 1907, p. 497.
5 D. P., 1876, 3, 84.

créances. Cette substitution est le résultat d'un fait plus puissant que la loi, d'un fait de force majeure, c'est-à-dire de l'annexion même à un autre pays du *territoire sur lequel les travaux ont été exécutés*. Un principe généralement admis par le droit des gens, c'est que, du jour où s'effectue la séparation d'un territoire, l'État cessionnaire prend les lieu et place du cédant vis-à-vis de tous ceux qui ont passé des contrats avec ce dernier : il en recueille les avantages et en supporte les charges... Le gouvernement en faveur de qui a lieu la cession... est à l'égard du gouvernement cédant un véritable héritier, un successeur à la personne. »

La COUR DE FLORENCE, 15 décembre 1879[1] : « Per diritto pubblico lo Stato che succede in una parte del territorio d'altro Stato, è tenuto, independente da convenzioni speciali, alle *obbligazioni contratte* legalmente *da quest' ultimo riguardo al territorio* nel quale succede. »

P. PRADIER-FODÉRÉ[2] : « ... Quant aux dettes *hypothécaires*, elles sont naturellement supportées par l'État qui a obtenu les immeubles hypothéqués, et les créanciers entrent par là même en relation avec l'État auquel ces biens ont été départis. »

J. WESTLAKE[3] : « The fundholders have legal claim to the acquiring State... only if their contract gave them a *specific security* on the revenues of the ceded province or on State property in that province which pasess by the cession. »

Ch. HYDE émet cependant, au sujet des dettes hypothécaires, les doutes suivants[4] : « « If there be any reason to anticipate during the life of a loan such a change of sovereignty as may affect the interests of the lender, the original agreement should make provision therefor, setting forth definitely the understanding of the contracting parties as to the effect of such an event... Il it is designed to impress irrevocably on that part of the territory of the borrower affording security for the debt the full burden of payment of interest and principal, and irrespective of the nature or place of expenditure of the proceeds of the loan, *the contract should announce the fact*. In this connection however a preliminary question akin to one of validity might in the particular case supervene and demand consideration ; as to the extent of the *power of the borrower to burden territory with a debt* by any process, *beyond the time when the borrower retains its control thereof*, unless that territory, may be fairly deemed to gain from the loan a benefit proportional to the load placed upon its ressources. »

En ce qui concerne la succession des dettes, la situation de l' « ancien » État amoindri ne nous semble pas différer de celle des États successeurs et cessionnaires. Nous avons déjà montré plus haut que la notion même de l' « ancien » État est souvent assez vague (v. p. 69-71). Pourquoi l'ancien État dont on a détaché une partie de territoire serait-il obligé de payer la part de l'ancienne dette incombant au territoire détaché et que le gouver-

1. GABBA, *Quistioni di diritto civile*, X, *Successione di stato a stato*, Turin, 1885, p. 378 ; v. aussi l'analyse des décisions analogues des tribunaux italiens chez FUSINATO, *Scritti giuridici*, t. II, Rome-Milan, 1921, p. 345-348, 372-388 et autres ; v. aussi dans AMERICAN AND BRITISH CLAIMS ARBITRATION, *Claim No 30, R. E. Brown, British answer, filed February 27, 1914*, p. 14-16 ; *Claim No 84, Hawaiian claims, Memorandum of oral argument of the United States*, p. 20-29.

2. *Traité de droit international public européen et américain*, t. I, Paris, 1885, p. 279.

3. *L. c.*, p. 62.

4. *L. c.*, The Amer. Journal of Internat. Law, 1922, vol. XVIII, p. 530.

nement de ce dernier refuse d'assumer, alors que, si l'ancien État disparaît, aucun des successeurs n'est tenu, dans les mêmes conditions, de payer pour un autre? En effet, l'obligation de l'ancien État amoindri et de ses successeurs et cessionnaires repose dans les deux cas sur le même fondement, à savoir que l'ancienne dette grève tous les territoires. Ou bien le successeur n'est pas du tout tenu d'assumer la part respective de la dette, ou bien, s'il y est tenu, mais qu'il refuse de le faire, l' « ancien » État amoindri n'est pas obligé de l'assumer à sa place.

Le gouvernement du territoire détaché est tenu envers les créanciers d'assumer une part de l'ancienne dette proportionnelle à la force contributive de ce territoire — ni plus, ni moins.

Et de même, seule une part de l'ancienne dette, proportionnelle à la force contributive du territoire restant à l'ancien État, doit être laissée à la charge de ce dernier — ni plus, ni moins. Ceci est une conséquence logique du principe de la succession des dettes.

La thèse selon laquelle l' « ancien » État amoindri demeurerait le principal débiteur envers les créanciers et, comme tel, aurait de son côté droit de recours contre les États cessionnaires et successeurs, repose sur une conception dont nous avons déjà démontré l'erreur (v. § 13), à savoir que le principe de la succession des dettes serait basé sur les rapports des États entre eux. Et c'est aussi de la même conception erronée que procède la discrimination entre le transfert des dettes *ipso jure* à la charge des cessionnaires et successeurs en cas d'annexion totale ou de démembrement intégral de l'ancien État, d'une part, et, d'autre part, l'obligation des cessionnaires et successeurs envers l'ancien État d'assumer une part de dettes en cas où une partie seulement de son territoire en est détachée.

Le mal-fondé de cette thèse ressort également de la considération suivante : selon cette thèse, les obligations des nouveaux États seraient établies directement envers les créanciers si l'ancien État vient à disparaître, et envers ce dernier au cas où il subsiste. Ainsi, débiteurs et créanciers changeraient suivant des conditions tout à fait indéterminées et qui n'ont, en outre, rien à voir, quant au fond, ni aux obligations des États débiteurs, ni aux droits respectifs des créanciers.

Ainsi donc, en principe, l'ancien État amoindri a le droit de ne se considérer responsable que de la part de l'ancienne dette qui lui incombe en proportion de sa force contributive.

Quant à savoir si l' « ancien » État pourra et voudra faire usage de ce droit, si des facteurs de toutes sortes n'exerceront pas leur influence sur la solution de ce problème, c'est une question à part.

Ch. Ch. Hyde[1] : « If there be any reason to anticipate during the life of a loan such a change of sovereignty as may affect the interests of the lender the original agreement should make provision therefor, setting forth definitely the understanding of the contracting parties as to the effect of such an event. No instance is recalled where this precaution has been taken by a lending bank. Thus

1. *L. c.*, The Amer. Journal of Internat. Law, 1922, vol. XVIII, p. 530.

if it is designed to hold the original borrower, even in case a substantial part of its territory embracing assets pledged as security be transferd from its sovereignty, the fact should be stated in terms. »

Ch. Ch. HYDE ajoute ici une note : « Whether such an undertaking would be valid should engage the attention of counsel as a problem incidental to that of ascertaining the scope ot the powers of the borrower. »

Ainsi, d'après HYDE, pour que l'ancien État amoindri conserve la pleine responsabilité de l'ancienne dette, il faut une clause spéciale dans le contrat d'emprunt. HYDE constate que des cas de ce genre lui sont inconnus.

En cas de pertes territoriales insignifiantes, on pourrait faire valoir que le gouvernement de l'ancien État amoindri doit continuer le service de l'ancienne dette toute entière jusqu'à l'attribution subséquente, à la charge des autres États débiteurs, de la partie de l'ancienne dette qui leur incombe : on pourrait alléguer à l'appui de cette thèse que le gouvernement de l'ancien État amoindri ne doit pas causer de préjudice aux créanciers en réduisant arbitrairement le montant des paiements qui leur sont dus et sans avoir pris toutes les mesures possibles pour que la partie correspondante de la dette fût assumée par les autres États débiteurs.

Pratiquement, dans beaucoup de cas, un tel point de vue sera, sans nul doute, juste et raisonnable ; en effet, si les pertes territoriales de l'ancien État sont relativement insignifiantes, il doit provisoirement faire son possible pour satisfaire intégralement les créanciers avec les ressources qui lui restent (bien qu'en principe l'État amoindri ne soit pas tenu d'assurer tout le montant des paiements, mais rien qu'une partie), et cela jusqu'au moment où sera réglée la répartition des dettes entre lui et les autres États débiteurs.

Mais il est tout aussi logique et juste que les États successeurs ou cessionnaires soient également tenus d'assumer, à titre provisoire, jusqu'à fixation définitive de leurs quote-parts et du mode de répartition — et autant que possible sans délai — une part de service de l'ancienne dette.

RECÈS DE L'EMPIRE du 25 février 1803[1] : § LXXVIII : « Dans les pays ecclésiastiques partagés entre plusieurs, le créancier auquel il a été assigné une hypothèque spéciale peut s'en tenir à cette hypothèque, de manière que les copartageants d'un tel pays qui sont nantis de cette hypothèque spéciale soient obligés de lui en payer *provisoirement* intérêts. »

§ LXXIX : « Mais, afin que les créanciers ne soient pas obligés d'attendre le paiement de ces intérêts jusqu'à cette répartition, il est établi, à l'égard des capitaux dépourvus d'hypothèque spéciale, que le possesseur du chef-lieu ou de la plus grande partie du pays acquittera *provisoirement* ces intérêts jusqu'à la liquidation définitive, à moins que les copartageants, là où les parts ne sont pas très inégales, ne s'entendent *provisoirement* entre eux sur le paiement des intérêts de ces capitaux. »

Après la séparation de la BELGIQUE de la HOLLANDE en 1830, l'Annexe au protocole de la Conférence de Londres, n° 12, du 27 janvier 1831, art. 17, proposait[2] : « Jusqu'à ce que les travaux de ces commissaires soient achevés, la Belgique sera tenue de fournir *provisoirement*, et sauf liquidation, sa quote-part au service des rentes et de l'amortissement des dettes du royaume des Pays-Bas, d'après le prorata qui résulte des articles 10 et 11. »

---

1. M. R., t. VII, p. 531 et 533.
2. DE CLERCQ, t. IV, p. 11.

Le protocole n° 26, du 26 juin 1831[1], art. 13 : « Des commissaires-liquidateurs nommés de part et d'autre se réuniront immédiatement. Le premier objet de leur réunion sera de faire la quote-part que la Belgique aura à payer *provisoirement*, et sauf liquidation, pour le service d'une partie des intérêts des dettes mentionnées dans l'article précédent. »

Convention AUTRICHE-SARDAIGNE du 9 septembre 1860[2], dispositions générales, art. 37 : « Les administrations des deux pays, celle du Monte en Lombardie et celle des Finances en Vénétie, continueront, comme elles le font en ce moment, le service des arrérages et intérêts jusqu'à la fin du mois d'octobre prochain, époque de la clôture de l'exercice financier en Autriche. A cette époque, elles échangeront directement des états constatant le montant des paiements effectués de part et d'autre. Celle des deux administrations qui aura payé plus que sa quote-part sera immédiatement remboursée du surplus. Ce remboursement se fera en espèces, sans frais ni escompte, à Milan, si la Sardaigne est créancière, dans le cas contraire à Venise. »

Traité AUTRICHE, PRUSSE DANEMARK, du 30 octobre 1864[3], art. 10 : « Jusqu'à l'époque où les duchés se seront définitivement chargés de la somme qu'ils auront à verser, conformément à l'article 8 du présent traité, au lieu de leur quote-part de la dette commune de la monarchie danoise ils paieront par semestre deux pour cent de ladite somme, c'est-à-dire 580,000 thalers (monnaie danoise). Ce paiement sera effectué de manière que les intérêts et les acomptes de la dette danoise qui ont été assignés jusqu'ici sur les caisses publiques des duchés seront aussi dorénavant acquittés par ces mêmes caisses. Ces paiements seront liquidés chaque semestre et, pour les cas où ils n'atteindraient pas la somme susmentionnée, les duchés auront à rembourser le restant aux finances danoises en argent comptant ; au cas contraire, il leur sera remboursé de même en argent comptant.

« La liquidation se fera entre le Danemark et les autorités chargées de l'administration supérieure des duchés d'après le mode stipulé dans le présent article, ou tous les trimestres, en tant que de part et d'autre cela sera jugé nécessaire. La première liquidation aura spécialement pour objet tous les intérêts et acomptes de la dette commune de la monarchie danoise payés après le 23 décembre 1863. »

En cas de pertes territoriales minimes et en général dans les cas où la perte territoriale ne cause à l'État cessant une diminution sensible de ses ressources, il serait même juste de considérer l'ancien État amoindri comme tenu à continuer le service de l'ancienne dette tout entière.

Mais s'il s'agit d'une diminution sensible des ressources de l'État en question et que le gouvernement de cet État amoindri ne réussisse pas en fait à faire assumer par les autres États débiteurs leur part respective de l'ancienne dette, l'État amoindri ne peut pas être considéré comme tenu de payer indéfiniment pour le compte des autres États. Il peut suspendre ces paiements s'il constate que ses efforts pour aider les créanciers à obtenir le recouvrement de leurs créances sur les successeurs ou cessionnaires n'aboutissent à rien. De même, si le gouvernement de l'ancien État amoindri a des raisons objectives de douter que les successeurs et cessionnaires veuillent ou puissent lui rembourser les paiements qu'il aura effectués pour leur compte, il aura

1. DE CLERCQ, t. IV, p. 111.
2. M. N. R. G., t. XVII, p. 29 et suiv.
3. M. N. R. G., t. XVII, p. 474 et suiv.

toutes les raisons pour se refuser à continuer les paiements en question, puisqu'il n'y est pas juridiquement tenu.

Vers la fin d'avril 1919, le ministère des Finances autrichien avisa les banques étrangères que l'Autriche ne pourrait désormais poursuivre le service provisoire (*treuhändige Regulierung*) de la dette générale (*allgemeine Schuld*, v. p. 148-149) et des dettes autrichiennes qu'elle avait assuré depuis le 1er novembre 1918, car les fonds des États nationaux d'Autriche disponibles à cet effet étaient épuisés, et que tous les efforts de l'Autriche pour assurer le service provisoire de ces dettes, de concert avec tous les successeurs, étaient demeurés vains [1].

En pratique, il résulte de ce qui vient d'être dit que, dans les cas de pertes territoriales insignifiantes, le gouvernement de l'ancien État ne doit pas chercher chicane aux créanciers ni ébranler les marchés financiers internationaux et le crédit public du pays en réduisant arbitrairement ses paiements afférents à l'ancienne dette sans avoir pris toutes les mesures possibles pour que les cessionnaires ou successeurs assument la part de l'ancienne dette qui leur incombe.

TURQUIE. — Après la guerre russo-turque, le traité de Berlin du 13 juillet 1878 [2], ainsi que les conventions de Constantinople entre les Puissances et la Turquie du 24 mai 1881 [3] et entre la Grèce et la Turquie du 2 juillet 1881 [4] stipulèrent que la Bulgarie (art. 9 du traité), le Monténégro (art. 33), la Serbie (art. 42) et la Grèce (art. 10 des conventions) devraient *supporter une partie de la dette publique ottomane* [5]; il était entendu que les Puissances détermineraient de concert avec la Sublime Porte le chiffre des quote-parts respectives.

Cette disposition est restée lettre morte.

Ch. MORAWITZ [6] : « En présence de la rédaction si formelle et si précise des articles 9, 33, 42, édictés par l'Europe entière réunie en aréopage, le fait que les parts contributives n'ont pas encore rapporté un centime à l'Administration de la Dette doit paraître invraisemblable. »

La Turquie avait cédé au Conseil de la Dette Publique Ottomane le tribut de la Bulgarie, ainsi que les parts contributives de la Bulgarie, de la Grèce, du Monténégro et de la Serbie, destinés, entre autres ressources, à assurer le service de la dette publique ottomane gérée par le Conseil [7]. Le montant du tribut bulgare devait être déterminé dès 1879 (art. 9 du traité de Berlin). Les dates auxquelles seraient déterminées les parts contributives n'avaient pas été fixées. Or, ni le tribut bulgare ni les parts contributives des États balkaniques n'ont jamais été déterminés. A la place du tribut il fut établi, en faveur du Conseil de

1. SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 329.
2. M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 458 et suiv.
3. M. N. R. G., 2e sér., t. VI, p. 756.
4. M. N. R. G., 2e sér., t. VIII, p. 4.
5. La clause qui imposait à la Bulgarie une partie de la dette ottomane ne figurait pas au traité de paix de *San-Stefano* du (19 février) 3 mars 1878. V. à ce sujet prof. V. N. ALEXANDRENKO, *Recueil des principaux traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères, 1704-1906*, Varsovie, 1906, p. 26 et suiv, (en russe).
6. *Les finances de la Turquie*, Paris, 1902, p. 343.
7. *Décret concernant la dette publique ottomane (décret du 28 Mouharrem 1299), (8) 20 décembre 1881*, art. 11 et 12 ; M. N. R. G., 3e sér., t. VI, p. 257-286.

la Dette Publique Ottomane, une somme annuelle de 100,000 livres turques à prélever sur la dîme des tabacs[1].

L'interpellation de sir Robert Bourke à la Chambre des Communes, en décembre 1882[2], amena une première discussion de la question. L'ambassadeur de Grande-Bretagne à Constantinople fut chargé, de concert avec ses collègues, de prendre des mesures pour fixer le montant du tribut de la Bulgarie et les parts contributives des États balkaniques. Cependant, ses collègues qui n'avaient pas reçu d'instructions analogues, « manquaient d'entrain[3] ». En janvier 1883, le gouvernement ottoman lui-même, dans une circulaire adressée par le grand vizir Aariphi-Pacha aux représentants ottomans à l'étranger, insista auprès des Puissances sur la nécessité d'établir le tribut et les parts contributives en question. Seules deux puissances se sont donné la peine de répondre : l'Autriche qui déclara... qu'elle adopterait la ligne de conduite des autres gouvernements, et la Grande-Bretagne qui, dans une note verbale du 6 novembre 1883 au nom de la Sublime-Porte, détermina théoriquement les parts de la Bulgarie, de la Grèce, du Monténégro et de la Serbie dans la dette ottomane en se basant sur la répartition des revenus publics de la Turquie dans les années 1872-1876.

D'après les données du ministère des Finances, le revenu global de l'Empire ottoman dans les années en question s'était, notamment, élevé, en moyenne à 18,190,000 livres turques par an.

Les territoires détachés de la Turquie avaient contribué à cette somme dans les proportions suivantes : territoire de la Bulgarie 9,3 % ; territoire cédé à la Grèce 2,002 % ; territoire cédé à la Serbie 1,980 % ; territoire cédé au Monténégro 0,093 %.

Par conséquent, de l'avis de l'Angleterre devaient être portés à la charge : de la Bulgarie Ltq. 9,898,662 ; de la Grèce Ltq. 2,130,873 ; de la Serbie Ltq. 2,107,452 du Monténégro Ltq. 29,986[4].

Dans tous ces cas l'ambassadeur russe déclara n'avoir reçu aucune instruction de son gouvernement et adopta une attitude d'opposition passive.

En 1884 et 1885, les porteurs des fonds turcs firent de nouvelles tentatives pour remettre la question sur le tapis, mais toujours sans résultat.

A. Du Velay[5] croit que les dispositions du traité de Berlin relatives à la répartition de la dette ottomane sont restées lettre morte pour deux raisons principales :

a) Les propres créanciers des États balkaniques avaient tout intérêt à ne pas aggraver la situation financière, déjà précaire, de leurs débiteurs en les faisant participer à la dette ottomane : « Pour résister aujourd'hui contre l'application stricte des clauses du traité de Berlin et de la convention hellénique, les pays de la péninsule balkanique ne sont plus isolés. Ils puisent leur force de résistance dans l'étendue même de leur dette actuelle, et leurs auxiliaires les plus précieux

1. Art. 8, n° 5, du décret de Mouharem ; v. aussi Administration de la Dette Publique Ottomane, *Compte-rendu du Conseil d'Administration en vertu du décret impérial du (8) 20 décembre 1881, pour l'année 1915-1916 (1331)*, p. 13.
2. A. Du Velay, *l. c.*, p. 473 et suiv.
3. Ch. Morawitz, *Ibid.*, p. 342.
4. *Ibid.*
5. *L. c.*, p. 478.

pour les soustraire à l'exécution des deux traités sont les porteurs eux-mêmes des titres qui la constituent. »

b) « N'oublions pas non plus que les pays débiteurs sont les protégés de la Russie... »

En fin de compte, les dispositions du traité de Berlin, formulées dans ses art. 9, 33 et 42 et dans les conventions de Constantinople de 1881, art. 10, n'ont donné aucun résultat. Elles sont restées lettre morte.

Ch. MORAWITZ[1] : « Le principe d'après lequel ce qu'on doit à la Turquie n'est pas une dette sérieuse est entré dans ce qu'on appelle le « droit public européen ».

Aux termes du traité du 4 juin 1878[2], l'ANGLETERRE avait obtenu de la Turquie l'île de Chypre « to be occupied and administrated by England » (art. 1), s'engageant de son côté, par traité du 1er juillet 1878, art. 3, à payer à la Porte « whatever is the present excess of revenues over expenditure in the island ; this excess to be calculated upon and determined by the average of the last five years. » Cette somme fut fixée par la suite à 92,800 livres, destinées à compenser la Porte « for the actual loss of its revenue from the Island ».

Le rapport du COMMITEE ON NATIONAL EXPENDITURE[3] constate : « This arrangement appears to accord with the recognised principle that territories which have formed part of the Turkish Dominions should continue to bear their due share of the Ottoman Debt. »

Il est curieux que le Comité admet le principe en question non pas d'une façon générale, mais seulement en ce qui concerne la Turquie et qu'il le considère comme « recognized », alors qu'il n'a pas été appliqué, malgré les dispositions formelles du traité de Berlin.

Le 5 octobre 1908, la BULGARIE proclamait son indépendance. Aux termes des protocoles Bulgarie-Turquie du (6) 19 avril 1909[4] et Russie-Turquie du (7) 20 avril 1909[5], la Turquie renonçait à ses droits au tribut bulgare, à la redevance roumélioto et à la part contributive de la Bulgarie. En revanche, aux termes de sa convention avec la Turquie du (8) 21 décembre 1909[6], la Russie, dès le 1er janvier 1909, libérait cette dernière du paiement de quarante annuités afférentes à l'indemnité de guerre due par la Turquie (art. 1).

Aux termes du traité du (27 janvier) 8 février 1879 et de la convention du (2) 14 mai 1882, la Turquie s'était notamment engagée à payer à la Russie, pendant cent ans, à titre d'indemnité de guerre, 350,000 livres turques par an ; en 1909, elle avait déjà payé vingt-six annuités ; il en restait donc soixante-quatorze à payer.

La Turquie étant libérée par la Russie du paiement de quarante annuités, les revenus ottomans qui en garantissaient le service se trouvaient également libérés pour une durée de quarante ans, grâce à quoi la Turquie put émettre un emprunt de 7 millions de livres turques gagé sur ces revenus.

Quant à la Bulgarie, aux termes de sa convention avec la Russie du (8) 21 décembre 1909[7], elle devint débitrice directe de la Russie pour la somme de

---

1 *L. c.*, p. 344.

2 M. N. R. G., 2e sér., t. III, p. 275.

Third report presented to Parliament by Command of His Majesty, Londres, 1878, Cmd. 1589, p. 8.

4 M. N. R. G., 3e sér., t. IV, p. 56.

Ibid., p. 57 ; v. aussi *Traités, protocoles*, etc., Constantinople, 1911, p. 24-28.

5 M. N. R. G., 3e sér., t. IV, p. 54.

6 M. N. R. G., 3e sér., t. IV, 68.

82 millions de francs qu'elle avait offerte à la Turquie. Elle devait servir jusqu'à extinction complète de sa dette (soixante-quinze ans) un intérêt de 4 ½ %[1].

Quant aux parts contributives des autres États débiteurs, elles n'ont jamais été réglées[2].

Les guerres balkaniques de 1912-1913 ont abouti pour la Turquie à de grosses pertes territoriales. Les traités balkaniques de 1913-1914 n'ont pas réglé la question de la répartition de la dette ottomane.

Le traité de paix BULGARIE, GRÈCE, MONTÉNÉGRO, SERBIE, TURQUIE, signé à *Londres* le (17) 30 mai 1913[3], art. 6, stipulait : « Sa Majesté l'Empereur des Ottomans et Leurs Majestés les Souverains Alliés déclarent remettre le soin de régler les questions d'ordre financier, résultant de l'état de guerre qui prend fin et des cessions territoriales ci-dessus mentionnées, à la Commission internationale convoquée à Paris, à laquelle ils ont délégué leurs représentants[4]. »

Les travaux de cette Commission ne furent pas achevés ; dans le rapport qui lui fut soumis par le délégué britannique Sir Paul Harvey, au nom d'une sous-commission spéciale à laquelle avaient pris part, au nom de l'Allemagne, K. Helferich, président ; au nom de l'Angleterre, Sir Paul Harvey, rapporteur, au nom de la Russie, le baron B. E. Nolde et autres — il était constaté que tous les États ayant pris part à la Commission[6], *les États balkaniques exceptés*[7], bien que s'inspirant de motifs parfois différents, reconnaissaient aux pays ayant étendu leur territoire aux frais de la Turquie, ainsi qu'à l'Albanie nouvellement constituée, l'obligation d'assumer une part proportionnelle de la dette publique ottomane[8].

La question de la répartition des dettes ottomanes ne fut réglée qu'à

---

1. Convention ratifiée par la Russie le 11 mars 1910, COLLECTION DES LOIS (russes), sér. III, n° 33188 ; v. aussi G. POULGY, *Les emprunts de l'État ottoman*, Paris, 1916, p. 111 et 178.

2. Dans chacun de ses comptes-rendus annuels, le Conseil d'Administration de la Dette Publique Ottomane rappelle ses droits à ces paiements contributifs non réglés jusqu'à présent. V., par exemple, *Compte-rendu 1913-1914*, p. 10 : « En ce qui concerne les anciennes parts contributives de la Grèce, de la Serbie et du Monténégro, le Conseil continue à faire à leur endroit les mêmes réserves que par le passé. » V. aussi les *Comptes-rendus 1914-1915*, p. 10 ; 1916-1917, p. 3, etc.

3. M. N. R. G., 3e sér., t. VIII, p. 18.

4. Déjà, en 1912, l'organisation londonienne des porteurs de titres étrangers (CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS ; v. son 39e rapport pour l'année 1911) se mit en contact avec le Foreign Office et les gouvernements des États balkaniques alliés pour protester contre la confiscation par ces derniers, lors de leur occupation des territoires turcs, de revenus publics qui avaient été cédés à la Dette Ottomane. Sur les diverses péripéties de la constitution à Paris de ladite commission financière et sur les tendances du gouvernement russe d'accorder aux délégués des États belligérants une voix décisive dans cette commission, v., entre autres (LIVRE ORANGE), *Recueil de documents diplomatiques relatifs aux événements de la presqu'île balkanique, août 1912-juillet 1913*, Ministère des Affaires étrangères, Saint-Pétersbourg, 1914, p. 73-74 et 86 (en russe).

5. (LIVRE JAUNE), *Commission financière des affaires balkaniques, procès-verbaux, etc.*, Paris, 1913, p. 301-391.

6. Allemagne, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Russie, Turquie.

7. Bulgarie, Grèce, Monténégro, Serbie.

8. *Nationalism and war in the Near East*, by a DIPLOMATIST, Oxford, 1915, p. 296 et suiv., 302 et suiv.

l'issue de la guerre générale par le traité de *Sèvres* du 10 août 1920. Aux termes de l'art. 241 de ce dernier, « les États en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie, soit à la suite des guerres balkaniques en 1913, soit en vertu du présent traité, devront *participer aux charges annuelles* afférentes au service de la dette publique ottomane... »

Aux termes du traité de *Sèvres*, les acquéreurs de territoires turcs n'étaient donc tenus qu'à servir périodiquement à la Turquie des paiements contributifs. Les dettes ottomanes ne furent pas assujetties à la répartition. Pour les détails, v. *infra*.

La reconstitution des forces militaires turques, la création d'un fort pouvoir à Angora et sa guerre victorieuse avec les Grecs ont amené, à la conférence de Lausanne 1922-1923, la revision de la question de la répartition de la dette ottomane.

A la séance du 28 novembre 1922, le président de la délégation turque, ISMET-PACHA, déclara [1] :

« L'Empire ottoman ayant cessé d'exister, il est naturel que ses dettes soient réparties entre tous les pays auxquels les territoires qui lui ont appartenu ont été attribués. *Le gouvernement de la Grande Assemblée nationale de Turquie* étant, à l'intérieur de ses frontières nationales, un gouvernement constitué sur le territoire de l'ancien Empire, *est prêt*, selon le même principe de justice, *à prendre* également *à sa charge la partie de la dette qui lui incombe...* Il est nécessaire de spécifier qu'*il existe des États qui, tout en s'étant annexé dans le passé des territoires faisant partie de l'Empire ottoman, n'ont pas encore assumé le payement de la partie de la dette qui leur revient ;* il est donc également nécessaire de mettre à leur charge la quote-part qui leur échoit. On voit par ce qui précède qu'*il s'agit de procéder à une liquidation générale de la dette de l'ancien Empire ottoman.*

« Le gouvernement de la Grande Assemblée nationale de Turquie accepte de reconnaître la part de dette qui, sur les bases définies plus haut, lui incomberait ; il estime, d'autre part, que *le montant de la dette devant être mise à la charge*, soit *des États* constitués à la suite de la guerre générale sur les débris de l'Empire ottoman, soit des États *qui lui avaient enlevé précédemment des territoires, ne le concerne plus en aucune façon.* »

Ainsi donc, le point de vue turc se résumait comme ceci :

1. L'Empire ottoman n'existe plus.
2. La Turquie est un successeur de l'Empire ottoman au même titre que les autres États.
3. La Turquie est prête à assumer une partie de la dette ottomane.
4. *La Turquie n'a rien à voir aux parties de la dette ottomane incombant aux autres États.*

Dès le début de décembre 1922, les Turcs formulaient leur projet des clauses financières du traité de paix [2] :

§ 1 : « Les États... en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie, *soit en vertu du traité de Berlin, 1878, et du traité de Thessalie, 1881*, soit à la suite des guerres balkaniques, 1912-1913, ou bien en vertu du présent traité, devront participer... aux charges annuelles *et au montant de la dette publique ottomane.* »

§ 5 : « *... La Turquie ne sera nullement responsable des quote-parts afférentes aux autres pays intéressés...* »

§ 6 : « Les annuités dues par les États qui ont annexé des territoires détachés de la Turquie seront exigibles à dater de la signature du traité de Berlin de 1878

1. (LIVRE JAUNE), *Ministère des Affaires étrangères. Documents diplomatiques, conférence de Lausanne*, t. I, p. 494-495.
2. *Agence économique et financière*, 15 décembre 1922.

et du traité de Thessalie de 1881, et de l'occupation effective par les puissances balkaniques des territoires détachés de la Turquie à la suite de la guerre de 1912... »

La première sous-commission de la troisième commission, dans son projet du 6 janvier 1923, refusa d'admettre le principe de répartition du capital de la dette, ainsi que la proposition turque selon laquelle les terrritoires détachés de la Turquie *avant* les guerres balkaniques devraient participer à la dette ottomane. Elle proposa, par contre, de libérer la Turquie de toute responsabilité pour les paiements incombant aux autres États.

Le projet (art. 1, alinéa 2) suggérait notamment[1] : « *A compter des dates fixées par l'article 6, la Turquie ne pourra être rendue responsable des parts contributives à la charge des autres États.* »

Art. 6 : « Les annuités dues par les États qui ont annexé des territoires détachés de la Turquie, à la suite des guerres balkaniques, seront exigibles à dater de la mise en vigueur des traités qui ont consacré l'annexion de ces territoires aux États balkaniques. Les annuités dues par les États qui ont acquis des territoires détachés de la Turquie en vertu du présent traité seront exigibles à dater du 1er mars 1920. »

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923, art. 46, stipula :

« La dette publique ottomane... sera répartie... entre la Turquie, les États en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, les États auxquels les îles... et le territoire... (îles cédées à l'Italie et à la Grèce à la suite les guerres balkaniques et le territoire de Thrace, A. S.)... ont été attribués, et enfin les États nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman en vertu du présent traité. Tous les États indiqués ci-dessus devront, en outre, participer... aux charges annuelles afférentes au service de la dette publique ottomane, à partir des dates prévues par l'article 53. »

« *A compter des dates fixées par l'article 53* — (c'est-à-dire pour les règlements afférents aux territoires détachés de la Turquie à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913 à partir des dates de l'entrée en vigueur des traités de paix qui avaient mis fin à ces guerres[2], et pour les règlements afférents aux territoires détachés au terme du traité de 1923 — à partir du 1er mars 1920, A. S.) — *la Turquie ne devait d'aucune façon être rendue responsable des parts contributives mises à la charge des autres États*[3]. »

---

1. (LIVRE JAUNE), *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 526-527.

2. Ainsi donc le traité de 1923 ne réglait pas les prétentions de la Turquie fondées sur les dispositions du traité de Berlin de 1878. Déjà, dans la séance du 27 janvier 1923 de la conférence de Lausanne, la délégation turque avait déclaré, au nom de son gouvernement, que, puisqu'il « avait été malheureusement impossible d'assurer l'exécution des dispositions des traités susnommés (traités de 1878 et 1881)... la Turquie se réservait la liberté de faire valoir ses droits chaque fois que l'occasion s'en présenterait » (*Conference*, éd. angl., Cmd. 1814, 1923, p. 618).

3. La Yougo-Slavie n'a signé ni le traité de Sèvres, ni celui de Lausanne, car elle ne se considérait pas tenue à participer aux dettes ottomanes. V. annexe XVI du traité de Lausanne, protocole relatif à la signature de l'État serbe-croate-slovène : « Les soussignés... sont d'accord... pour reconnaître à l'État serbe-croate-slovène la faculté de faire procéder à Paris... à la signature *de l'ensemble* des actes ci-dessus visés tant que le traité de paix ne sera pas entré en vigueur »

§ 40

2. — Les droits des créanciers a l'égard des États débiteurs.

III. *Les créanciers de la dette publique ont à l'égard des gouvernements des divers territoires grevés par l'ancienne dette un droit de créance égal au montant de la part de dette incombant à chacun de ces territoires.*

Après tout ce que nous avons exposé plus haut (*sub.* I et II), cette règle ne demande aucune explication spéciale.

En règle générale, les auteurs ne partagent pas ce point de vue dans les cas où l'ancien État amoindri a subsisté :

M. Huber[1] : « Durch die blosse Thatsache der Gebietsabtretung nicht ein Teil der Staatsgläubiger ihren Schuldner ändern kann oder einen Teil ihrer Forderungen da, den andern dort geltend zu machen hat. »

J. Westlake[2] : « ... the fundholders... have no legal claim on the acquiring State... They must look to their debtor whose continuous identity is neither extinguished nor shifted by the cession. »

A notre point de vue, exposé plus haut, dans les cas de perte territoriale pratiquement insignifiante pour l'ancien État, les créanciers ont toutes les raisons de compter que le gouvernement de ce dernier poursuivra provisoirement le service intégral de l'ancienne dette jusqu'à ce qu'une partie de cette dernière soit régulièrement mise à la charge du territoire détaché. Mais il serait logiquement et pratiquement absurde de considérer que les créanciers n'ont pas un droit de créance envers les États successeurs ou cessionnaires, pour la seule raison que l' « ancien » État amoindri continue d'exister et bien que les ressources qui restent à ce dernier soient insuffisantes pour assurer le service intégral de l'ancienne dette.

Cette règle est, pratiquement, d'une application difficile. En effet, en cas d'annexion totale de l'État débiteur ou de changement de son gouvernement, le montant de la dette imputable au nouveau gouvernement est nettement déterminé : il égale le montant total de l'ancienne dette. Par contre, s'il s'agit d'un cas où l'ancienne dette doit être répartie entre l'ancien État amoindri et les cessionnaires et successeurs ou entre les cessionnaires et successeurs seuls, *les droits des créanciers demeurent en fait indéterminés*, bien qu'ils impliquent, en regard de chacun des territoires ayant fait partie de l'ancien État, un droit de créance portant sur une part « respective » de l'ancienne dette et que les gouvernements de ces territoires soient tenus d'assumer cette part « respective » ; le montant concret de ces créances envers chacun des territoires

---

Le 28 octobre 1925, la Yougo-Slavie passa avec la Turquie un traité de paix séparé en trois articles, envisageant la reprise des relations diplomatiques entre les deux États.

1. *L. c.*, p. 86.
2. *L. c.*, p. 62.

en question ne saurait être déterminé qu'après fixation définitive des quote-parts de ces territoires et du mode de répartition de l'ancienne dette. Or, ceci ne peut pratiquement être réglé que par la voie d'un accord entre les États intéressés.

M. HUBER[1] estime qu'en cas de démembrement total (*vollständige Zerstückelung*) « die Gläubiger können sich für so viel an jeden Nachfolger halten als demselben nach der präsumptiven Quote zufällt ». Mais, à défaut d'un accord préalable entre les États intéressés, par qui et comment pourront être pratiquement établis ces quote-parts « présomptives » et surtout le mode suivant lequel on répartira l'ancienne dette?

D'autre part, ces droits des créanciers demeurent pratiquement inopérants jusqu'au moment où les gouvernements des territoires détachés se seront déclarés, par un accord international ou tout autre acte, prêts à exécuter leurs obligations envers les créanciers ; car ces derniers n'ont pas de moyen de recours juridique direct contre les gouvernements des États débiteurs (v. *supra*, p. 35-36)[2].

COUR DE CASSATION DE ROME, 12 juin 1885[3] : « Il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de statuer sur l'existence des obligations qu'on prétend résulter d'un traité diplomatique et incomber à un État vis-à-vis des particuliers, pas plus que de décider que telles obligations, supposées existantes, ont passé d'un État à un autre à la suite de la cession des provinces en cause. »

Les arrêts suivants caractérisent la jurisprudence du CONSEIL D'ÉTAT :

31 décembre 1861[4] : « Les questions auxquelles peuvent donner lieu les réunions de territoires et l'exécution des traités diplomatiques sont des questions de gouvernement qui ne peuvent être portées devant le Conseil d'État par la voie contentieuse. »

9 mai 1867[5] : « Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître, même pour cause d'excès de pouvoir, des actes politiques et de gouvernement. »

12 janvier 1877[6] : « Les traités internationaux constituent... des actes de gouvernement à gouvernement qui ne peuvent être interprétés que par les gouvernements eux-mêmes. »

14 novembre 1884[7] : « Ne peuvent être portées devant le Conseil d'État réclamations fondées uniquement sur des droits résultant de conventions diplomatiques. »

18 décembre 1891[8] : « Les effets des actes qui se rattachent à l'exercice de pouvoirs du gouvernement en matière diplomatique et internationale ne peuvent être discutés devant le Conseil d'État par la voie contentieuse. »

---

1. *L. c.*, p. 180.
2. A. MERIGNHAC, *Traité de droit public international*, t. II, Paris, 1907, p. 998, v. aussi G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 2e éd., 1914, p. 235 et suiv. ; Rudolf SMEND, *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform* (Festgabe für Wilhelm Kahl), 1923, p. 4 et suiv.
3. G. GIDEL, *l. c.*, p. 217.
4. DALLOZ PÉRIODIQUE (D. P.), 1862 (62), 3e partie, p. 31.
5. *Ibid.*, 67, p. 49.
6. *Ibid.*, 77, p. 27.
7. *Ibid.*, 86, p. 40.
8. *Ibid.*, 92, p. 41.

18 mars 1898[1] : Ne peuvent être portés devant le Conseil d'État « actes se rattachant à l'exercice de la puissance exécutive dans les matières de gouvernement. »

Le CONSEIL D'ÉTAT, *dame-Ravero*, 5 août 1904, 4361 (dettes de l'ancien gouvernement malgache), se référant à la déclaration du ministre des Colonies à ce sujet, à savoir qu' « il est de principe et de jurisprudence constante que toutes les questions de droit international public relèvent uniquement de l'autorité gouvernementale[2]... », arrêta[3] : « Cette demande se rattache à l'exercice des droits de souveraineté résultant pour la France de la prise de possession de l'île de Madagascar et de ses dépendances... ; ce n'est pas au Conseil d'État qu'il appartient d'apprécier si, par suite de cette prise de possession, État français est tenu des dettes de l'État malgache. »

CONSEIL D'ÉTAT, *sieurs Mante frères et Borelli de Regis*, 3 mars 1905, 97022 (dettes de l'ancien gouvernement du Dahomey)[4] : « Cette prétention soulève un débat relatif à l'exercice des droits de souveraineté résultant pour la France de l'annexion du Dahomey... ; ce n'est pas au Conseil d'État qu'il appartient de se prononcer sur un litige de cette nature. »

Il est intéressant de citer ici les explications du demandeur dans l'affaire ci-dessus mentionnée (4361)[5] : « Si la juridiction administrative est incompétente pour interpréter les conventions emportant annexion d'un pays à un autre, cette incompétence doit être limitée à l'interprétation de ces actes dans les rapports des États contractants entre eux et ne doit pas s'étendre aux conséquences qui en découlent dans les rapports des sujets annexés avec leur nouveau souverain... d'ailleurs, il n'est intervenu aucun traité entre l'ancien gouvernement malgache et le gouvernement français et l'annexion de Madagascar à la France a été purement et simplement déclarée par la loi du 6 août 1896. »

Il est également instructif de noter les arrêts suivants :

COUR D'APPEL D'AIX, 19 décembre 1906[6] : « Les tribunaux sont compétents pour interpréter une convention diplomatique lorsqu'il s'agit non d'en fixer le sens au point de vue international et public, mais de donner une solution sur une question d'intérêt privé. »

COUR DE CASSATION, 23 février 1912[7] : « Les traités diplomatiques promulgués en France y ont force de loi et doivent à ce titre être appliqués par les tribunaux ; mais il n'appartient à ceux-ci de les interpréter qu'en vue de la solution des litiges d'intérêt privé. »

Mais ni l'une ni l'autre de ces difficultés pratiques n'ont rien à voir aux droits des créanciers envers les États débiteurs. Ces droits existent.

Le JUDICIAL COMMITTEE OF THE PRIVY COUNCIL, dans l'espèce *Cook v. Sprigg*[8], a déclaré que : « Annexation is an act of State and any obligation assumed under

1. *Ibid.*, 99, p. 51.

2. *Recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux des décisions du tribunal des conflits et de la Cour des comptes*, rédigé par M. N. PANHARD, 2e série, t. LXXIV, année 1904, p. 662.

3. *Ibid.*, p. 664 ; v. aussi *Revue de droit public*, 1905, p. 91 et suiv.

4. *Recueil*, 2e série, t. LXXV, année 1905, p. 226-227.

5. *Recueil*, t. LXXIV, p. 663.

6. DALLOZ, PÉRIODIQUE, 1907, 2e partie, p. 364 ; v. aussi Cour de cassation, 7 mars 1910 (3e esp.), D. P., 1911, 1re partie, p. 236.

7. *Ibid.*, 1915, 1re partie, p. 81, avec note du prof. P. PIC. V. aussi IDEM, R. C. D. I. P., 1910, p. 5 et suiv.

8. 14, T. L. R., 1899, A(ppeal) C(ases), p. 572.

it, either to the ceding sovereign, or to individuals, is *not one which municipal courts are authorized to enforce.* »

HIGH COURT OF JUSTICE (King's bench division), *The West Rand Central Gold Mining Company v. the King*[1] : « ... Matters which fall properly to be determined by the Crown by treaty or as an act of State *are not subject to the jurisdiction of the municipal courts and rights supposed to be acquired thereunder cannot be enforced by such courts.* »

Au sujet de ces deux décisions relevons cette citation fort instructive de L. OPPENHEIM[2] : « The debts of the extinct State must be taken over by the absorbing State. The private creditor of an extinct State certainly acquires no right by International Law against the absorbing State, since the Law of Nations is a law between States only and exclusively. »

(Note de OPPENHEIM :) « *This is the real portent of the judgment* in the case of Cook v. Sprigg 1899 and in the case of the West Rand Central Gold Mining Co. v. the King 1905. *In so far as the latter judgment denies the existence of a rule of International Law, that compels subjugator to pay the debts of the subjugated State, its arguments are in no wise decisive. An international court would recognize such a rule.* »

TRANSVAAL CONCESSIONS COMMISSION[3] : « It is clear that a State which has annexed another is not legaly bound by any contracts made by the State which has ceased to exist, and that *no court of law has jurisdiction to enforce such contracts* if the annexing State refuse to recognise them. »

J. WESTLAKE[4] fait au sujet de ce passage du rapport la remarque suivante : « The latter dictum is true, since courts of law are bound by the will of the sovereign power of the country, whether that will be just or unjust. The former dictum, denying all continuing legal obligation of contracts in cases of State succession is to be explained by the narrow meaning which the commissioners evidently attached to the term « legal »... *The legality of a claim, in any but a misleading sense, does not depend on the particular method that ought to be taken in order to enforce it.* »

Il importe de noter qu'en Allemagne et aux États-Unis de l'Amérique du Nord la juridiction des tribunaux s'étend aux rapports qui découlent des traités internationaux[5] :

H. TRIEPEL[6] : « In den Vereinigten Staaten ist es wiederholt ausgesprochen worden, dass die Auslegung der Staatsverträge, soweit sie im Prozess möglich ist, die recht eigentliche Domäne des Gerichts bildet... Die Anschaung, dass die Verträge der Union « the supreme law of the land » seien, lässt ja ohnehin einen Zweifel nicht zu, und die Verfassung (art. III, section III) weist die « cases arising under treatise » ausdrücklich den Unionsgerichten zu. »

Le juge GRAY, dans l'espèce *Paquete Habana* (1900), prononça[7] : « International law is part of our law, and must be ascertained and administered by the

---

1. 21, T. L. R., 1905, 2 K. B. 391, p. 562 ; v. aussi *Zeitschrift für Völkerrecht*, t. I, p. 98 et suiv ; G. GIDEL, *l. c.*, p. 218 et suiv.
2. *L. c.*, vol. I, 3e éd., 1920, p. 148.
3. *Report*, 1901 (Cmd. 623), p. 7.
4. *L. c.*, vol. I, p. 81-82.
5. V. à ce sujet GUGGENHEIM, *l. c.*, p. 94 : Allemagne, Autriche, États-Unis, Suisse.
6. *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899, p. 442, note 1.
7. 175, U. S., 677, cité dans AMERICAN AND BRITISH CLAIMS ARBITRATION, *Claim n° 84, Hawaiian claims, Memorandum of the oral argument of the United States*, Washington, 1925, p. 6.

courts of justice of appropriate jurisdiction, as often as questions of right depending upon it are duly presented for their determination. »

L'INSTITUT AMÉRICAIN DE DROIT INTERNATIONAL a formulé[1] : « International law is at one and the same time both national and international : national in the sense that it is the law of the land and applicable as such to the decision of all questions involving its principles. »

IV. *Les créanciers n'ont pas de droit de recours (ou de poursuite) ni envers l'ancien État amoindri en ce qui concerne les parties de l'ancienne dette incombant aux cessionnaires ou successeurs, ni envers l'un des cessionnaires ou successeurs en ce qui concerne les parties de l'ancienne dette incombant à un autre cessionnaire ou successeur ou à l'ancien État amoindri.*

Les États souverains ne sont pas tenus d'assumer la responsabilité solidaire vis-à-vis des créanciers de l'ancienne dette. Les États débiteurs ont le droit de faire répartir la dette naguère commune à tous les territoires grevés. Ce droit leur appartient indépendamment du consentement des créanciers (v. *supra*, § 15). Ils ne sont donc tenus de payer aux créanciers que la partie de l'ancienne dette qui incombe à chacun d'entre eux.

Au sujet de cette règle, voir ce qui a été dit (*supra*, p. 219 et suiv.) *sub* II et III.

§ 41

II. — LA VALEUR JURIDIQUE DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ÉTATS DÉBITEURS ET CONCERNANT L'ANCIENNE DETTE DONT LEURS TERRITOIRES SONT GREVÉS

1. — CONSIDÉRATIONS DE PRINCIPE

S'il a été conclu entre les États débiteurs des accords concernant l'ancienne dette dont leurs territoires sont grevés et que ces accords diminuent, d'une façon irrégulière, le poids de la dette incombant à tel ou tel territoire, au détriment de tel autre, ou entraînent, de quelque autre manière :

a) *pour certains territoires — un avantage irrégulier et pour les autres un préjudice injustifié ;*

b) *pour les créanciers — un préjudice ou un avantage injustifiés,*

de tels accords ne sont pas valables juridiquement :

a) *pour les créanciers — à l'égard des territoires sous-grevés ;*

b) *pour les territoires sur-grevés — à l'égard des créanciers.*

Ces accords établissant des avantages et des préjudices injustifiés pour les territoires particuliers, ils ne règlent que les rapports entre les États respectifs et n'ont de valeur que pour eux.

---

1. *Declaration of the rights and duties of nations*, art. 6, *l. c.*, p. 88.

En effet, du moment qu'un État peut s'engager envers un autre à payer une indemnité de guerre, et qu'en général des accords internationaux peuvent établir n'importe quelles obligations d'ordre financier, etc., si lourdes qu'elles soient, qui lient un État vis-à-vis d'un autre, il est évident que deux États peuvent éventuellement convenir :

a) que la dette de l'ancien État ne sera pas portée à la charge (dans la mesure où elle aurait dû l'être) des États cessionnaires ou successeurs, mais restera en totalité à la charge de l'ancien État amoindri, ou

b) que l'ancienne dette sera répartie entre l'ancien État amoindri et les cessionnaires et successeurs ou bien entre les cessionnaires ou successeurs seuls dans une proportion et suivant un mode choisi par les parties contractantes.

Un tel accord est juridiquement valable en ce qui concerne les rapports des États contractants entre eux. Cet accord conclu, l'État surchargé n'a donc pas le droit de demander à l'État sous-chargé ou entièrement libéré de l'ancienne dette, de prendre à sa charge la part qui lui incombe.

Koch[1] : « In dem Zessionsvertrag wird die Schuldübernahme formell festgelegt. Enthält der Vertrag darüber keine Bestimmung oder keinen Vorbehalt, und wird er trotzdem vom Zedenten akzeptiert, so bedeutet das seinen Verzicht auf jenen Anspruch... Entsprechendes gilt, wenn die übernommene Schuld unter dem rechtlichen Mass zurückbleibt ; der Zedent verzichtet durch den Vertragsabschluss auf die Erfüllung des ihm noch zustehenden Anspruches. »

Cependant, en ce qui concerne les rapports entre les États débiteurs et les créanciers, les choses se présentent de la façon suivante :

A. — Les droits des créanciers a l'égard des États débiteurs

Si un accord entre les États débiteurs au sujet de la dette dont leurs territoires sont grevés enfreint pratiquement les droits et les intérêts légitimes des créanciers, il sera à l'égard des créanciers nul et non avenu.

Cette règle est une conséquence logique de tout ce qui vient d'être exposé. Les droits des créanciers reposent sur la nature juridique de la dette d'État qui grève le territoire de l'État débiteur. Ces droits subsistent même après le démembrement de ce dernier. Les accords entre les États débiteurs n'annulent pas les droits des créanciers. Si ces accords enfreignent les droits et les intérêts légitimes des créanciers, ils n'engagent en rien ces derniers

1. *Die territorialen Veränderungen der Staaten und ihr Einfluss auf die Schuldenhaftung*, Würzburg, 1913, p. 45.

A ce propos, il est intéressant de rappeler les dispositions analogues du CODE CIVIL.

Art. 1165 : « Les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes, elle ne nuisent point au tiers... »

Art. 1275 : « La délégation par laquelle un débiteur donne au créancier un autre débiteur qui s'oblige envers le créancier n'opère point de novation, *si le créancier n'a expressément déclaré qu'il entendait décharger son débiteur* qui a fait la délégation. »

Art. 1277 : « La simple indication faite par le débiteur, d'une personne qui doit payer à sa place, n'opère point novation... »

LAURENT[1] : « Si l'on cède ses créances, on ne cède pas ses dettes ;... le principe élémentaire que le débiteur ne peut pas céder ses obligations. »

DALLOZ[2] : « Les héritiers contribuent aux dettes chacun dans la proportion de ce qu'il prend dans la succession (art. 870) et ils en sont personnellement tenus pour leur part et portion virile (art. 873)... Il faut distinguer aussi la contribution aux dettes de l'obligation. L'une est absolument indépendante de l'autre. Ainsi l'obligation peut être plus forte que la contribution, si les héritiers par l'acte de partage ou le défunt lui-même ont réparti inégalement entre eux les charges de la succession. *Celui qui a obtenu de payer moins que les autres n'est pas tenu pour une moindre portion envers les créanciers qui, nonobstant tous arrangements de famille, conservent le droit de poursuivre chacun jusqu'à concurrence de sa part* héréditaire et d'après la division légale (M.-M. Delvincourt, t. II, p. 375, note 4 ; Toullier, t. IV, n° 529 et 530 ; Duranton, n° 430 ; Vazeille, art. 870, n° 2 ; Poryol, t. II, p. 255, 256) ».

Par conséquent, malgré les dispositions d'un traité conclu entre tous ou plusieurs États débiteurs et libérant un État débiteur — en totalité ou en partie — de sa part de l'ancienne dette imputée à un autre État débiteur, les créanciers conservent intégralement leurs droits de créance à l'égard d'un tel État sous-chargé ou libéré.

Le fait qu'il soit pratiquement difficile de faire valoir ce droit n'a rien à voir avec le principe même.

Cependant, il n'est pas impossible que, dans certains cas, les créanciers parviennent à rétablir leurs droits légitimes à l'aide d'intervention internationale, de pression exercée par les représentants des grands marchés financiers sur les États intéressés à ces marchés, etc.

Il va de soi que ce droit des créanciers ne peut servir de motif de chicane de leur part lorsqu'il n'est pour eux d'aucun intérêt pratique, c'est-à-dire au cas où la perte territoriale de l'ancien État est insignifiante, ou que les ressources de l'ancien État amoindri suffisent largement pour assurer toute la charge de l'ancienne dette.

---

1. XXV, n. 211.

2. DALLOZ, v° *Succession*, Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière de droit civil, commercial, criminel, administratif, de droit des gens et de droit public, t. XLI, n° 1332 et 1334.

Par le traité de paix JAPON-RUSSIE, *Portsmouth*, (23 août) 5 septembre 1905[1], la Russie a cédé au Japon la partie sud de l'île de Sakhaline. La reprise par l'annexant de la part infime de la dette russe incombant à ce territoire aurait été sans aucune importance pratique pour les créanciers de la Russie.

Le traité GRANDE-BRETAGNE-IRLANDE, 6 décembre 1921, art. 5, a établi que l'Irlande devrait assumer sa part du service de la dette publique anglaise. Un nouveau traité du 3 décembre 1925, art. 2, a libéré l'Irlande de cette obligation. Dans ce cas encore, la question des droits respectifs des créanciers ne se pose pas en fait, puisque les ressources de la Grande-Bretagne sont évidemment suffisantes, et le fait que l'Irlande n'ait pas à payer sa part de dette britannique ne porte aucune atteinte effective aux intérêts des créanciers.

B. — LES OBLIGATIONS DES ÉTATS DÉBITEURS ENVERS LES CRÉANCIERS.

Si, en vertu d'un traité avec quelque autre État, un État se trouve chargé de la totalité de l'ancienne dette ou d'une somme supérieure à celle qui lui incombe en bonne règle et que ces dispositions enfreignent pratiquement ses intérêts, il n'est pas tenu envers les créanciers de payer au delà de la part qui lui incombe.

En effet, du moment que les créanciers ne sont pas liés par les clauses de ce traité qui stipulent l'exemption de tel ou tel territoire de toute participation au service de l'ancienne dette ou qui lui attribuent une part de dette insuffisante, ils ne sauraient, de leur côté, exiger de l'État, surchargé en vertu d'un tel traité, mais n'ayant pas assumé dans ce sens d'obligation *directe envers les créanciers*, qu'il assume une partie de dette supérieure à celle qui lui incombe. Le traité en question n'a établi que des rapports entre États. *Il ne saurait ni faire perdre aux créanciers des droits dont ils disposent, ni leur en conférer d'autres qui ne leur appartiennent pas.*

Bien entendu, l'État surchargé ne peut pas se servir de cette règle pour contester les prétentions des créanciers lorsqu'il est effectivement en mesure de supporter la surcharge en question et que celle-ci ne lui cause aucun préjudice essentiel ; de même, lorsque le traité en question lui accorde, d'autre part, des compensations et des avantages adéquats.

Cependant, au cas où les dispositions du traité auraient été soit imposées à cet État par la force armée ou par toute autre action coercitive, soit acceptées par le gouvernement de cet État en raison de considérations absolument étrangères aux intérêts de ce dernier, l'application de ces dispositions pouvant, par contre, lui causer un préjudice essentiel, l'État en question ne saurait être considéré comme lié par ce traité vis-à-vis des créanciers.

1. M. N. R. G., 2e sér., t. XXXIII, p. 1 et suiv.

§ 42

2. — Les traités soviétiques

Le traité de *Brest-Litovsk* du 3 mars 1918, art. 3, stipulait ce qui suit :

« Die Gebiete, die westlich der zwischen den vertragsschliessenden Teilen vereinbarten Linie liegen und zu Russland gehört haben, werden der russischen Staatshoheit nicht mehr unterstehen.

Den in Rede stehenden Gebieten werden aus der ehemaligen Zugehörigkeit zu Russland keinerlei Verpflichtungen gegenüber Russland erwachsen. Russland verzichtet auf jede Einmischung in die inneren Verhältnisse dieser Gebiete. Deutschland und Oesterreich-Ungarn beabsichtigen das künftige Schicksal dieser Gebiete im Benehmen mit deren Bevölkerung zu bestimmen [1]. »

Que signifie la phrase : « Den in Rede stehenden Gebieten werden aus der ehemaligen Zugehörigkeit zu Russland keinerlei Verpflichtungen gegenüber Russland erwachsen? »

L'exposé du gouvernement allemand, soumis au Reichstag, précisait ainsi son point de vue :

« Une conséquence particulièrement importante de l'abandon par la Russie de sa souveraineté sur ces territoires est la disposition suivant laquelle le fait d'avoir précédemment appartenu à la Russie n'entraîne pour les territoires en question aucune obligation envers cette dernière. *Il en résulte que les nouveaux États ne seront tenus ni d'assumer une part des dettes publiques russes*, ni de restituer les biens appartenant à l'État russe qui se trouvent sur leur territoire [2]. »

Ainsi, le point de vue allemand, partant de la formule ambiguë de l'art. 3 du traité de paix en venait à conclure que les territoires en question étaient libérés de toute participation à la dette publique russe.

Les faits suivants font apparaître les motifs d'une pareille interprétation : la « Neue Freie Presse » de Vienne publiait, le 4 mai 1918, un article envisageant l'attribution à la charge de la Pologne d'une partie de la dette de guerre *austro-hongroise*, la Pologne étant, de l'avis de ce journal, libérée de la dette russe en vertu de l'article 3 du traité de paix. Le journal viennois proposait de mettre à la charge de la Pologne vingt milliards de couronnes de la dette austro-hongroise. De l'avis du journal, la Pologne n'aurait pas eu à s'en plaindre, puisque, en restant sous la souveraineté de la Russie, elle aurait dû participer au service de la dette publique russe.

L'Allemagne avait des intentions analogues. Dans sa note du 4 mai 1918 concernant la reconnaissance de la Lithuanie, le gouvernement allemand déclarait : « Le gouvernement Impérial suppose naturellement que la Lithuanie supportera une part des frais de la guerre qui a amené sa libération [3]. »

L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie voulaient donc faire participer les terri-

---

1. R. G. Bl., Jahrgang 1918, n° 77, p. 484-485. V. aussi M. N. R. G., 3e sér., t. X, p. 773 et suiv ; *Jahrbuch des Völkerrechts*, t. VIII, p. 15. On trouve des dispositions analogues concernant l'Esthonie et la Livonie dans le traité additionnel du 27 août 1918, art. 7. R. G. Bl., 1918, n° 130 ; M. N. R. G., 3e sér., t. X, p. 811 et suiv. ; v. aussi *Russland im Friedensvertrag von Versailles*, Kommentar von Dr. F. C. Zitelmann, Berlin, 1920, p. 25.

2. V. A.-N. Sack, *Répartition des dettes publiques*, Berlin, 1923 (en russe), p. 37, 39.

3. J. Ehret, *La Lithuanie*, Paris, 1919, p. 247.

toires détachés de la Russie à la dette publique, mais à la leur, et non à celle de la Russie.

Tels étaient les projets de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, fondés sur leur interprétation de l'article 3 du traité de Brest-Litovsk, qui prétendait « libérer » les territoires détachés de la Russie de leur part de dette publique russe.

Or, une telle interprétation de l'article 3 est fausse. Les premières et les dernières lignes de l'article 3, ainsi que les articles adjacents, traitent exclusivement de l'indépendance politique des territoires détachés. C'est pourquoi, même en partant du sens général de cet article[1], il faudrait entendre par « obligations » de ces territoires envers la Russie — obligations dont parle l'article 3 — les obligations d'ordre politique qui limiteraient la souveraineté des États nouvellement créés.

Le-bien fondé d'une telle interprétation ne prêtera à aucun doute si l'on examine l'origine de cette disposition.

Si étrange que cela paraisse, cette disposition fut suggérée pour la première fois non pas par les Allemands, mais par la délégation soviétique. Dans les conditions de paix proposées par les Allemands à Brest-Litovsk le (15) 28 décembre 1917, il n'y a pas la moindre allusion à une telle disposition.

En réponse à ces conditions, la délégation soviétique fit connaître le (30 décembre) 12 janvier 1918 sa déclaration[2]. C'est ici que figure pour la première fois la disposition qui nous intéresse. En parlant de la future organisation politique des territoires occupés, la déclaration énoncée par M. Kamenev la reconnaissait hors de la compétence des organes du gouvernement qui fonctionnaient alors sur ces territoires.

« Quant à l'aspiration à la pleine indépendance politique, à laquelle fait allusion... le § 2 des propositions allemandes, la délégation soviétique déclare : « 1° Du fait que les territoires occupés ont appartenu à l'ancien Empire russe, le gouvernement russe ne déduit nullement que les populations de ces territoires soient tenues envers la République russe de n'importe quelle *obligation politique*.

« Les frontières de l'ancien Empire russe, établies par la force et par des crimes contre les peuples, en particulier et surtout contre le peuple polonais, sont tombées avec le tsarisme !

« Les nouvelles frontières entre l'Union fraternelle des peuples de la République russe et les pays qui veulent rester en dehors de ces frontières doivent être établies par une décision libre des peuples intéressés... »

Cette déclaration parle donc, en termes ne permettant aucun doute ni fausse interprétation, de garantir l'indépendance politique des territoires occupés, si leurs populations expriment le désir de se séparer de la Russie et de former un État indépendant.

L'Allemagne, dans sa réponse du (2) 15 janvier 1918, adhéra pleinement à la partie ci-dessus citée de la déclaration soviétique et introduisit ensuite une disposition parallèle dans sa réponse (publiée le

---

1. Le texte allemand du traité emploie le terme « Verpflichtungen », qui, généralement, ne sert pas à désigner les dettes publiques ; plus loin, le texte porte : « erwachsen », c'est-à-dire « surgir », ce qui ne semble pas s'appliquer aux obligations financières déjà existantes.

2. L. Kamenev, *La lutte pour la paix, rapport sur les pourparlers de paix à Brest-Litovsk*, Petrograd, 1918 (en russe),, p. 71-72 ; v. aussi J. B. Scott, *Official statements of war aims and peace proposals*, Washington, 1921 (Carn. End.), p. 188 et suiv.

21 février 1918) à la note du gouvernement soviétique, en date du 19 février 1918, ainsi que, à quelques changements de rédaction près, dans le texte définitif du traité de paix de Brest-Litovsk.

Telle est donc l'origine de l'article 3 du traité de Brest-Litovsk, qui démontre, de façon incontestable, que cet article ne concernait nullement la question des dettes publiques de la Russie. Les autres articles du traité de paix ne parlaient pas non plus de cette question.

Le traité de paix ALLEMAGNE, AUTRICHE-HONGRIE, BULGARIE, TURQUIE-ROUMANIE, *Bucarest*, 7 mai 1918[1], a établi une formule semblable pour la Roumanie :

Art. 12, alinéa 2 : « Aus der früheren Zugehörigkeit der Gebiete zu Rumänien sollen sich weder für diese selbst noch für die erwerbenden Staaten irgendwelche Verpflichtungen ergeben. »

On trouve des dispositions analogues dans les traités des Soviets avec les nouveaux États baltiques :

Le traité de paix entre l'ESTHONIE et les SOVIETS, *Dorpat*, 2 février 1920, art. 11, déclare[2] : « Partant du droit proclamé par la République fédérative et soviétique de Russie de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes jusqu'à complète séparation de l'État auquel ils appartenaient, la Russie reconnaît entièrement l'indépendance de l'État esthonien et renonce de son plein gré et pour toujours à tous les droits souverains que la Russie avait possédés sur le territoire ou sur le peuple esthonien en vertu de l'ancien régime de droit public, ainsi que des traités internationaux qui, dans le sens susindiqué, perdent leur vigueur à l'avenir. Du fait que le peuple et le territoire esthoniens ont appartenu précédemment à la Russie, ne découle pour eux aucune obligation envers la Russie. »

Ainsi, il est question ici d'obligations *envers la Russie*, alors que les obligations relevant du principe de la succession des dettes publiques sont des obligations *envers les créanciers*.

Le traité entre la LITHUANIE et les SOVIETS, *Moscou*, 12 juillet 1920, art. 1[3], et le traité de paix entre la LETTONIE et les SOVIETS, *Riga*, 11 août 1920, art. 2[4], contiennent des formules analogues.

Le traité préliminaire POLONO-SOVIÉTIQUE, *Riga*, 12 octobre 1920[5], comporte déjà une formule différente — assez équivoque.

Art. 10 : « Les deux parties s'engagent à insérer dans le traité de paix des stipulations relatives au règlement de leurs comptes et à leur liquidation, stipulations basées sur les principes suivants : 1° aucune obligation ni charge ne sera imposée à la Pologne du fait qu'une partie du territoire de la Pologne appartenait à l'ancien Empire russe. »

---

[1] M. N. R. G., 3e sér., t. X, p. 856 et suiv. ; v. aussi D. JANCOVICI, *La paix de Bucarest, 7 mai 1918*, Paris, 1918.

[2] M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 864 et suiv. ; v. aussi *Recueil des principaux traités, accords et conventions conclus par la R. S. F. S. R. avec les puissances étrangères*, 1923, Moscou ; v. aussi dans le recueil esthonien *Eesti Lepingud Wälisriikidega*, t. I, p. 3 et suiv.

[3] S. d. N., *Recueil*, t. III, p. 106 et suiv. ; M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 877 et suiv.

[4] S. d. N., *Recueil*, t. II, p. 196 et suiv ; M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 888 et suiv.

[5] S. d. N., *Recueil*, t. IV, p. 38 ; M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 888 et suiv.

Ici il n'est plus question d'obligations « envers la Russie », mais d' « obligations et charges » tout court.

Le traité de paix entre la POLOGNE et les SOVIETS, *Riga*, 18 mars 1921 [1], art. 4, stipule :

« Il ne résultera pour la Pologne, du fait qu'une partie des territoires de la République polonaise a antérieurement appartenu à l'ancien Empire russe, aucune obligation ni aucune charge vis-à-vis de la Russie, sauf celles qui sont prévues par le présent traité. De même, il ne résultera pour la Pologne vis-à-vis de la Ruthénie-Blanche et l'Ukraine, et réciproquement, aucune obligation ni aucune charge réciproques, sauf celles qui sont prévues par le présent traité, du fait que ces pays ont antérieurement appartenu à l'ancien Empire russe. »

En ce qui comporte spécialement la dette publique de la Russie, les traités soviétiques avec les États limitrophes comportent les dispositions suivantes :

Traité de paix entre l'ESTHONIE et les SOVIETS, *Dorpat*, 2 février 1920 [2], art. 12, § 2 : « L'Esthonie ne portera aucune part de responsabilité dans la dette et dans toutes autres obligations de la Russie et notamment dans celles qui découlent de l'émission du papier-monnaie, de bons du Trésor, d'obligations, d'emprunts extérieurs ou intérieurs, de la garantie des emprunts émis par diverses institutions ou entreprises, etc. ; toutes les réclamations des créanciers de la Russie pour la part des dettes concernant l'Esthonie doivent être dirigées uniquement contre la Russie. »

Traité de paix entre la LITHUANIE et les SOVIETS, *Moscou*, 12 juillet 1920 [3], art. 12 : « Prenant en considération le fait que la Lithuanie a été presque entièrement dévastée au cours de la guerre mondiale et qu'il est impossible aux citoyens lithuaniens de remettre leurs exploitations en état ; reconnaissant en particulier la difficulté de reconstruire les bâtiments détruits ou incendiés, étant donné la destruction des forêts lithuaniennes, le gouvernement de Russie consent à ce que : 1° la Lithuanie soit libérée de toute obligation résultant des dettes et autres obligations de la Russie entraînées par l'émission du papier-monnaie, des signes monétaires du Trésor, d'obligations, séries et bons du Trésor russe, des emprunts extérieurs et intérieurs de l'État russe, de la garantie aux diverses institutions et entreprises et des emprunts de ces institutions garantis par l'État etc. Toutes les réclamations des créanciers de la Russie pour la part concernant la Lithuanie doivent être dirigées exclusivement à la Russie ;... »

Traité de paix entre la LETTONIE et les SOVIETS, *Riga*, 11 août 1920, art. 16 [4] « Prenant en considération les dommages causés à la Lettonie par la guerre mondiale de 1914-1917, la Russie : 1° exempte la Lettonie de toute responsabilité quant aux dettes et obligations de toutes sortes de la Russie, et dans ce nombre sont comprises celles de l'émission du papier-monnaie, des signes monétaires du Trésor, des obligations, séries et bons du Trésor russe, quant aux emprunts intérieurs et extérieurs de l'État russe, quant aux garanties données aux diverses institutions ou entreprises et aux emprunts de ces institutions et entreprises garantis par l'État, etc. Toutes réclamations de ce genre venant de créanciers

1. S. D. N., *Recueil*, t. V-VI, p. 51 et suiv.

2. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 864 et suiv.

3. S. D. N., *Recueil*, t. III, p. 106 et suiv. ; M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. [illegible] et suiv.

4. S. D. N., *Recueil*, t. II, p. 196 et suiv. ; M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. [illegible] et suiv. ; v. aussi *Bulletin publié par le ministère des Affaires étrangères de l'URSS* n° 17, 21 août 1920.

de la Russie pour la part concernant la Lettonie doivent être dirigées exclusivement à la Russie. »

Traité de paix entre la POLOGNE et les SOVIETS, *Riga*, 18 mars 1921[1], art. 19 : « La Russie et l'Ukraine dégagent la Pologne de toute responsabilité relativement aux dettes de toute sorte de l'ancien Empire russe, notamment des obligations résultant de l'émission du papier-monnaie, des signes monétaires du Trésor, des obligations, séries et bons du Trésor russe, relativement aux emprunts extérieurs et intérieurs de l'ancien Empire russe, aux garanties données aux établissements et entreprises, aux emprunts garantis desdits établissements et entreprises, à l'exception des garanties concernant les entreprises et établissements situés sur le territoire polonais. »

Dans ce dernier traité on ne trouve pas la stipulation qui figure dans les traités, cités plus haut, avec l'Esthonie, la Lithuanie et la Lettonie, à savoir que « toutes réclamations de créanciers de la Russie pour la part concernant la Pologne doivent être dirigées à la Russie ».

Au sujet de la Finlande, v. *supra*, p. 108.

Aux termes de ces traités, les Soviets ont versé sur le fonds-or russe : à l'Esthonie, 15 millions de roubles ; à la Lettonie, 4 millions ; à la Lithuanie, 3 millions ; à la Pologne, 30 millions. L'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie ont obtenu, en outre, des concessions forestières en Russie.

Les dispositions susindiquées de ces traités suggèrent les constatations suivantes :

1. — En stipulant, d'une part, que tel ou tel État limitrophe sera *libéré* par la Russie de la responsabilité afférente aux dettes de la Russie et, d'autre part, en parlant des *parts de ces dettes concernant les États en question*, les Soviets et leurs cocontractants confirment, de ce fait, que les États nouvellement constitués sur le territoire de l'ancien Empire russe ont — envers les créanciers — des obligations qui ne sauraient, naturellement, être annulées par un accord entre les Soviets et ces États.

A la conférence de paix de Dorpat, la délégation esthonienne déclara qu'elle avait l'intention, quoi qu'il en fût, d'assumer le service d'une part proportionnelle de la dette publique russe[2].

Le *Bulletin de l'Esthonie* écrivait en 1922[3] :

« Quant à la question du paiement des dettes de la Russie, l'Esthonie était prête pendant les négociations de paix à en payer une part, si elle avait reçu une partie du trésor d'État et si le papier-monnaie qui était dans les mains des Esthoniens et toutes les autres valeurs de l'État russe avaient été repris à leur valeur nominale.

« La Russie n'a pas accepté ces conditions et en compensation, d'après le § 12 du traité, elle est dans l'obligation de payer la part de dette qu'aurait dû payer l'Esthonie. Si maintenant un État tierce s'adresse à ce sujet à l'Esthonie, nous ne pouvons que lui répondre que, d'après le traité, la Russie est obligée de payer cette dette.

« En même temps, il faut dire que la question de la participation aux dettes de la Russie est liée à la question des réparations allemandes à l'égard de la Russie. »

---

1. S. D. N., *Recueil*, t. V-VI, p. 51 et suiv. ; v. aussi dans la *Collection des lois et décrets du gouvernement des ouvriers et des paysans*, 21 mai 1921, nos 41-42, art. 219 (en russe).

2. *Procès-verbaux des séances de la Commission économique auprès de la Conférence de paix de Dorpat* (en russe), p. 2.

3. Paris, 1922, n° 18, p. 46-47.

Il importe de constater que la POLOGNE et la ROUMANIE se sont engagées, aux termes de leurs traités avec les PUISSANCES, à assumer des parts respectives de dette russe.

Convention annexée au traité de *Versailles*, 28 juin 1919[1], art. 21 : « La Pologne assumera la responsabilité d'une part de la dette publique russe et de tous les autres engagements financiers de l'État russe, telle qu'elle sera déterminée par une convention particulière entre les principales puissances alliées et associées, d'une part, et la Pologne, d'autre part. Cette convention sera préparée par une commission désignée par lesdites puissances. Au cas où la commission n'arriverait pas à un accord, les questions en litige seraient soumises immédiatement à l'arbitrage de la Société des Nations. »

EMPIRE BRITANNIQUE, FRANCE, ITALIE, JAPON-ROUMANIE, traité concernant la Bessarabie, *Paris*, 28 octobre 1920[2], art. 8 : « La Roumanie assumera la responsabilité de la part proportionnelle afférente à la Bessarabie dans la dette publique russe et tous autres engagements financiers de l'État russe, telle qu'elle sera déterminée par une convention particulière entre les principales puissances alliées et associées, d'une part, et la Roumanie, d'autre part. Cette convention sera préparée par une commission désignée par lesdites puissances. Au cas où la commission n'arriverait pas à un accord dans un délai de deux ans, les questions en litige seraient immédiatement soumises à l'arbitrage du Conseil de la Société des Nations. »

Il convient également de noter les déclarations suivantes faites par la délégation LETTONIENNE dans son mémoire présenté à la Conférence de la paix[3] :

« Les intérêts lettons commandent d'offrir à la Russie : ... 3° de prendre sur le compte de l'État de Latvia une partie juste et proportionnelle des dettes de l'État russe contractées jusqu'à l'avènement du régime bolcheviste, pourvu que la Russie paye l'indemnité à la Latvia pour la destruction causée par les troupes russes, pour les réquisitions, pour la propriété évacuée en Russie, pour les pertes subies par les réfugiés lettons en Russie, et pourvu que la Russie retourne la propriété de l'État de Latvia, telle que les archives, les objets d'art, etc. »

Des déclarations analogues ont été faites par l'AZERBAÏDJAN lorsqu'il sollicitait sa reconnaissance :

« La Conférence de la paix doit régler les relations entre la Russie et l'Azerbaïdjan et, cela va sans dire, l'Azerbaïdjan se chargera, sur une base juste, de la part des dettes extérieures de la Russie qui lui incombera[4]... » « Les Azerbaïdjaniens tiennent à annoncer, comme l'a déjà fait la délégation de paix lors de sa réception chez le président Wilson, le 28 mai dernier, que la jeune république azerbaïdjanienne se charge de payer une partie de la dette de l'ex-Russie, dans les proportions qui lui incomberont d'après une juste répartition et les conditions élaborées par la Commission financière de la Conférence de la paix[5]. »

Dans leurs déclarations du 28 mars 1918, les gouvernements FRANÇAIS et AN-

1. K. STRUPP, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, t. IV, p. 602.

2. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 849 et suiv.

3. *Mémoire sur la Latvia présenté par la délégation lettone à la Conférence de la paix*, p. 28-29.

4. DÉLÉGATION DE L'AZERBAÏDJAN A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX A PARIS, *Situation économique et financière de la république de l'Azerbaïdjan du Caucase*, Paris, 1919, p. 19.

5. *La république de l'Azerbaïdjan du Caucase*, 1919, p. 42.

GLAIS avaient déjà affirmé : « ... Les obligations de la Russie subsistent ; elles s'imposent et s'imposeront au nouvel État ou à l'ensemble des nouveaux États qui représentent ou représenteront la Russie[1]. »

Le ministre des Affaires étrangères français, M. S. PICHON, dans sa lettre du 13 mai 1918, au nom de M. Ch. R. Pusta, représentant diplomatique de l'Esthonie, en lui annonçant la reconnaissance provisoire de l'Esthonie, écrivait : « J'ajoute que le gouvernement français réserve tous ses droits en ce qui concerne la participation de votre pays au règlement ultérieur de la dette étrangère de la Russie[2]. »

Le député M. DALADIER a demandé le 18 mai 1920 au ministre des Affaires étrangères si le gouvernement français entend faire reconnaître par toutes les républiques dont les territoires ont fait partie de l'ancien Empire russe, leurs quote-parts de la dette extérieure russe. A cette question, le ministre a répondu que tout territoire ayant fait partie de l'ancien Empire russe et qui serait éventuellement constitué en État indépendant régulièrement reconnu devrait assurer sa part de la dette extérieure russe[3].

Dans une note adressée en janvier 1922 à l'Esthonie, à la Lettonie et à la Lithuanie, le GOUVERNEMENT FRANÇAIS a demandé à ces États, en leur qualité d'États successeurs de l'Empire russe, « d'assumer une juste proportion de la dette russe[4]. »

2. — Si le gouvernement soviétique « libéra » si facilement les États baltiques de leur participation à la dette russe, c'est que lui-même alors ne la payait pas et n'avait ni le désir ni l'intention de la payer, voulant, par l'annulation des dettes russes — proclamée le 1er janvier 1918 — « porter le coup de grâce au capitalisme international » (au sujet de la répudiation de la dette russe par les Soviets, v. Annexes).

Ainsi que s'est exprimé le Comité exécutif de la Conférence des membres de la Constituante de Russie[5], « l'effet de l'acceptation par le gouvernement bolcheviste des stipulations de l'article 19 du traité de Riga est nul au point de vue du droit. Cette acceptation ne peut aucunement être interprétée comme étant une reconnaissance faite par les bolcheviks de l'obligation de payer pour la Pologne la part de la dette russe qui incombe à celle-ci, d'autant moins que les bolcheviks répudièrent l'obligation de rembourser cette dette non seulement pendant tout le temps qui précéda la signature du traité, mais encore quand ils signèrent le traité de Riga et postérieurement à sa signature ».

Pour la même raison et avec la même désinvolture, les Soviets renoncèrent aux créances de la Russie envers les autres États.

Le traité d'amitié PERSE-SOVIETS, *Moscou*, 26 février 1921[6], art. 8, formule : « La Russie fédérative déclare renoncer définitivement à la politique économique poursuivie en Orient par le gouvernement tsariste consistant à prêter de l'argent au gouvernement persan, non pas en vue du développement économique

---

1. ASSOCIATION NATIONALE DES PORTEURS FRANÇAIS DE VALEURS MOBILIÈRES. *Annuaire 1915-1920*, p. 131.

2. *Mémoire sur l'indépendance de l'Esthonie présenté à la Conférence de la paix par la délégation esthonienne*, p. 50.

3. JOURNAL OFFICIEL du 28 mai 1920, Chambre, Débats parlementaires, p. 1672, question n° 2793.

4. FAUCHILLE, *l. c.*, t. I, p. 1-re, p. 359.

5. *Mémoire sur le traité de Riga*, Paris, 1921, p. 79.

6. S. D. N., *Recueil*, t. IX, 1922, p. 400 ; v. aussi E. KOROVINE, *La République des Soviets et le droit international*, R. G. D. I. P., 1925, t. VII, p. 292 et suiv. ; IDEM, *Les traités internationaux et les actes du temps moderne* (en russe), Moscou (1925?), p. 301 et suiv.

du pays, mais plutôt dans un but d'asservissement politique. Partant de ce point de vue, la Russie fédérative renonce à ses droits concernant les emprunts consentis à la Perse par le gouvernement tsariste. Elle considère ses créances comme nulles et non remboursables. De même la Russie renonce à ses droits sur les ressources de la Perse servant de gage aux emprunts dont il s'agit. »

Il s'agit ici de l'emprunt 1900 de 22 1/2 millions de roubles et de l'emprunt 1902 de 10 millions de roubles.

En vertu de l'article 10, les Soviets cédaient « en possession entière du peuple persan » les constructions suivantes : *a)* les routes Enzeli-Téhéran et Kazvin-Hamadan, avec tous les terrains, etc. ; *b)* les lignes ferroviaires Djoulfa-Tauris, etc. ; *c)* les ports, dépôts de marchandises, bateaux à vapeur, etc., sur le lac Ourmia ; *d)* les télégraphes et téléphones installés en Perse avec tout leur avoir ; *e)* le port d'Enzeli avec ses entrepôts, etc.

Le traité d'alliance TURQUIE-SOVIETS, 16 mars 1921[1], art. 6, annule tous les traités ou conventions conclus par le gouvernement tsariste, ainsi que les actes internationaux auxquels l'ancienne Russie avait pris part et qui concernaient la Turquie, et libère la Turquie de toutes ses obligations financières et autres envers la Russie établies par lesdits traités.

Le traité CHINE-SOVIETS (14 mars 1924[2]) 31 mai 1924, annule tous les traités conventions et contrats conclus par le gouvernement tsariste, ainsi que les actes internationaux qui concernent la Chine (art. 3 et 4) ; en outre, aux termes de l'article 9, les Soviets donnent leur assentiment au rachat par la Chine du chemin de fer de Chine Orientale, ainsi qu'au transfert à la Chine de toutes les actions et obligations de la Compagnie de ce chemin de fer (§ 2[3]) ; le gouvernement de l'U. R. S. S. prend à sa charge la totalité des créances des actionnaires, obligataires et créanciers du chemin de fer de Chine Orientale antérieures à la révolution du 9 mars 1917 (§ 4[4]). Les Soviets renoncent aux concessions acquises par le gouvernement tsariste en Chine (art. 10) et à la part russe de l'indemnité des Boxers (art. 11), établie par le protocole de six puissances du (25 août)-7 septembre 1901[5].

---

1. E. KOROVINE, *Les traités internationaux*, p. 225 et suiv. ; v. aussi FAUCHILLE t. II, p. 340.

2. Texte allemand du traité, *Vossische Ztg.*, 12 avril 1924. — Ce traité, signé au nom de la Chine par Van-Tgen-Tin, n'a pas été ratifié par le cabinet de Pékin à la suite des protestations des puissances. Il a été introduit, avec quelques modifications, dans le texte du traité du 31 mai 1924. V. ENGELFELD, *Précis de droit constitutionnel chinois*, Paris, 1925, p. 85 et suiv. (en russe).

3. S. D. N., *Recueil*, t. XXXVII, p. 177 et suiv.

4. Les dépenses du Trésor russe afférentes au chemin de fer de Chine Orientale se sont élevées en tout à 440 millions de roubles, dont 266 millions avancés à titre d'avances sur des obligations du chemin de fer de Chine Orientale. V. Général du génie N. PETROF, *Les sources gouvernementales de la constitution des capitaux des chemins de fer*, Saint-Pétersbourg, 1910, p. 6 (en russe).

5. L'accord CHINE-U. R. S. S. pour la gérance provisoire du « Chinese Eastern Railway », conclu à Pékin le 31 mai 1924 (S. D. N., t. XXXVII, p. 195 et suiv.), stipulait (art. 8) que « tous les bénéfices nets du chemin de fer seraient détenus par le Conseil de direction et ne seraient pas utilisés jusqu'à ce que soit réglée définitivement la question dudit chemin de fer. » Voir aussi le traité conclu par les SOVIETS le 20 septembre 1924 à Moukden avec le MARÉCHAL TCHANG-TSO LINE ; ce traité (art. 8) confirme l'art. 9, § 4, du traité du 31 mai 1924 susvisé. H. G. W. WOODHEAD, C. B. E., *The China Year book*, 1925-1926, p. 797. V. aussi au sujet du traité JAPON-SOVIETS, Pékin, 20 janvier 1925 (S. D. N., *Recueil*, t. XXXIV, p. 33 et suiv.), B. NOLDÉ, *La diplomatie soviétique*, Annales contemporaines, Paris, 1925, n° 24, p. 344 et suiv. (en russe).

SECTION II. — Limite de la responsabilité des États débiteurs

§ 43

Notion de dettes particulières de l'État

Pour la commodité de notre exposé, nous pouvons envisager pour les diverses espèces de transformations territoriales des États les deux cas suivants :

1. L'État qui s'empare du territoire de l'ancien État *comprend également d'autres territoires.*

C'est ce qui a lieu lorsqu'un État déjà existant *annexe* tout ou partie du territoire de l'ancien État ou que tout ou partie de ce dernier territoire *forme un nouvel État avec tout ou partie du territoire d'un autre État* (ou de plusieurs autres États).

2. L'État qui s'empare du territoire de l'ancien État *ne comprend pas d'autres territoires.*

C'est le cas des nouveaux États constitués sur des territoires de l'ancien État à la suite de leur séparation de ce dernier ou de sa désagrégation en plusieurs nouveaux États.

Dans ce dernier cas, le territoire du nouvel État est grevé d'une partie de dettes de l'ancien État, proportionnelle à la force contributive du territoire dont il s'est emparé, *et de ces dettes seulement.*

Par contre, dans le premier cas, l'État acquéreur est chargé de deux espèces de dettes :

1° De dettes qui grèvent le territoire dont cet État s'est emparé ;

2° De dettes qui grèvent les autres territoires de cet État.

En ce cas, nous avons donc à faire à des dettes *particulières* (qu'on pourrait désigner en allemand comme *Sonderschulden*) qui ne grèvent pas le territoire entier de l'État en question, mais seulement certaines parties particulières de son territoire.

Ces dettes *particulières* se rapprochent, par leurs propriétés juridiques, des dettes *régionales* (*supra*, chap. V) : les unes et les autres ne grèvent qu'une partie déterminée du territoire de l'État. Elles diffèrent cependant par leurs origines : les dettes *particulières* sont celles contractées par l'ancien gouvernement et assumées par le gouvernement de l'État acquéreur. Les dettes d'État *régionales* sont celles contractées par le gouvernement pour le compte d'une province déterminée de l'État et qui ne grèvent que cette province. Les dettes particulières peuvent être, par leur origine, des dettes régionales de l'ancien État, mais elles peuvent aussi ne pas l'être. Les dettes particulières ne doivent être

confondues ni avec les dettes régionales, ni avec les dettes spéciales de l'État. Certains auteurs commettent cette erreur (v. aussi *supra*, § 33).

M. HUBER : « Schulden, die im Interesse eines bestimmten Landesteiles gemacht sind, *bezügliche Schulden (dettes relatives)* sind solche Landesschulden, die als ganze, selbständige Vermögenspost einem geographisch umschriebenen Gebiete zugewandt oder von ihm her auf die allgemeine Staatsrechnung übernommen wurden. Sie *unterscheiden sich von den fundierten Schulden im engern Sinne durch ihren Ursprung oder ausschliesslichen, realisierten Zweck.* Nicht hierher gehört, was von den allgemeinen fundierten Schulden auf einzelne Gebiete verwandt wurde...[1]. *Bezügliche Schulden... Schuldner ist der Gesamtstaat.* Getilgt werden sie aus den allgemeinen Staatsmitteln. Nur ihr Zweck ist ein anderer. Sie werden entweder direkt kontrahiert im Interesse eines bestimmten Landesteiles, oder sie werden als schon bestehende Schulden von Kommunal Körpern und ähnlichen Gebilden auf die allgemeine Staatsschuld übernommen[2]... »

Lorsque M. Huber parle de « Schulden die im Interesse eines bestimmten Landesteils gemacht sind », il entend par là les dettes que nous désignons comme « spéciales ». Il est donc inexact de dire, ainsi que le fait l'éminent auteur, que le débiteur en pareil cas est toujours le *Gesamtstaat*, l'État tout entier, car les dettes que nous désignons comme dettes *régionales* peuvent également être spéciales, sans grever cependant le territoire de l'État entier. En comptant au nombre des « *bezügliche Schulden* », les dettes « *die als ganze, selbstständige Vermögenspost einem geographischen umschriebenen Gebiete zugewandt oder von ihm her auf die allgemeine Staatsrechnung übernommen wurden... schon bestehende Schulden von Kommunal-Körpern und ähnlichen Gebilden...* » — l'auteur, d'une part, confond les dettes particulières et les dettes d'État régionales et, d'autre part, commet une erreur en assimilant les unes et les autres aux dettes spéciales, alors qu'en réalité les dettes particulières et régionales ne grèvent pas le territoire de l'État tout entier, mais certaines parties de son territoire seulement.

Ensuite, en parlant de l'origine de la dette, M. Huber ne mentionne que les « schon bestehende Schulden von *Kommunal-Körpern* und ähnlichen Gebilden » et passe sous silence les dettes d'État particulières dans la véritable acception de ce terme, à savoir les dettes d'*État* contractées par le gouvernement du territoire donné avant que ce dernier ce fût réuni avec un autre territoire.

Au cas d'annexion par un État de tout ou partie du territoire d'un autre État, ainsi qu'au cas de formation d'un nouvel État de deux (ou plusieurs) territoires ayant auparavant fait partie d'autres États, les dettes particulières qui grevaient chacun des territoires en question continuent, après la réunion de ces territoires, à grever le même territoire qu'auparavant et ne grèvent pas les autres territoires de l'État acquéreur.

Examinons l'application de ce principe dans les deux cas suivants :

1° Pendant la vie commune de ces territoires, et 2° après cessation éventuelle de leur vie commune.

---

1. *L. c.*, p. 48-49.
2. *Ibid.*, p. 96.

I. — Limitation de la responsabilité de l'État débiteur pour les dettes particulières pendant la durée de la vie commune des territoires ayant précédemment fait partie d'États distincts

§ 44

La responsabilité vis-à-vis des créanciers, afférente aux dettes particulières qui grèvent chacun des territoires ayant précédemment fait partie d'États distincts, mais désormais réunis au sein d'un État annexant ou nouvellement constitué, demeure limitée, pendant la durée de la vie commune de ces territoires, à leurs ressources respectives et ne s'étend pas à celles des autres territoires de l'État acquéreur.

En effet, la responsabilité qu'impliquent les dettes particulières n'incombait qu'aux territoires respectifs. Au cas d'annexion d'une partie ou de tout le territoire d'un État par un autre État, ainsi qu'au cas où ce territoire s'unit avec le territoire d'un autre État en un État nouveau, les dettes particulières demeurent, comme par devant, à la responsabilité du territoire annexé ou réuni et, respectivement, à celle du territoire initial de l'État annexant, puisque ce sont ces territoires mêmes qui sont grevés de dettes en question.

1. — Les obligations de l'État acquéreur et les droits des créanciers des dettes particulières

L'État annexant ou l'État nouvellement constitué par la réunion de deux (ou plusieurs) territoires n'est pas tenu d'assurer sur les ressources provenant de ses autres territoires le service des dettes qui ne grèvent que ses nouveaux territoires. D'autre part, les créanciers des dettes qui grèvent tel ou tel territoire déterminé ne peuvent pas prétendre aux ressources des autres territoires, ceux-ci n'étant pas grevés de ces dettes.

H. Appleton : « La portion de dette dont se trouve dégrevée la puissance démembrée pèse sur les provinces qui lui sont détachées et non pas sur la puissance cessionnaire[1]. » « L'État qui s'éteint par l'annexion ne disparaît pas, il descend simplement au rang de circonscription administrative. Au lieu de transmettre ses dettes à l'État qui l'absorbe, il se succède à lui-même[2]. » « Que va devenir le passif de la nation conquise? Disparaître? S'évanouir? On ne saurait s'arrêter à cette idée même un seul instant. Passer à la charge de l'annexant? On ne peut non plus être sérieusement tenté de le dire. Entre ces deux partis

1. *Des effets des annexions de territoires*, Paris, 1895, p. 118.
2. *Ibid.*, p. 37.

extrêmes, il en est un très simple, très nettement indiqué. C'est de le lui laisser, ainsi que nous l'avons fait[1]... » « L'annexant ne lui (à l'État annexé) en a enlevé que l'administration et la gérance, non pas la propriété ; aussi ses charges lui restent, seulement ce n'est pas lui qui avisera aux moyens de s'en acquitter. L'annexion n'est qu'une abdication de souveraineté et non pas une cession de biens. Ainsi l'État annexant commandera, légiférera, réglementera le passif, mais c'est l'État annexé qui paiera[2]. »

J. CABOUAT[3] : « Tout démembrement de territoire doit être suivi d'une division de la dette publique entre les *pays détachés* et la fraction de l'État qui conserve son autonomie. »

Il en résulte que l'*État acquéreur a le droit de suspendre en partie le paiement des dettes grevant le territoire acquis au cas où les ressources de ce territoire ne suffisent pas à assurer le service intégral de ces dettes, alors même que l'État acquéreur posséderait des ressources disponibles provenant de ses autres territoires.*

En effet, les créanciers de l'État dont le territoire a été (entièrement ou en partie) annexé par un autre État ne doivent pas tirer du fait de l'annexion des avantages injustifiés ; d'autre part, ni l'État acquéreur ni les créanciers des dettes qui grèvent ses autres territoires ne doivent subir du même fait des dommages immérités, ce qui serait le cas si la responsabilité des dettes incombant au territoire annexé était étendue aux autres territoires de l'État acquéreur.

G. JÈZE[4] : « L'État annexant pourra suspendre ou rejeter ce qui, *bona fide*, dépasse les forces contributives des habitants du territoire annexé. »

TRANSVAAL CONCESSIONS COMMISSIONS[5] : « ... We are convinced that the best modern opinion favours the view that, as a general rule, the obligations of the annexed State towards private persons should be respected. Manifestly the general rule must be subject to qualification, e. g. an insolvent State could not by aggression, which practically left to a solvent State no other course but to annex it, convert its worthless into valuable obligations. »

D'après G. S. FREUND, la responsabilité de l'État annexant vis-à-vis des créanciers de l'État annexé ne doit pas être illimitée, car : « War der annektierte Staat infolge des Krieges, der zu seiner Annexion führte, und durch vorhergegangene Misswirtschaft mit einer starken Schuldenlast belastet, so könnte der Uebergang der Schulden aud den siegreichen Staat zum völligen wirtschaftlichen Ruin auch letzteren führen[6]. »

La règle que nous venons d'exposer ne peut pas servir de fondement

1. *Ibid.*, p. 40.
2. *Ibid.*, p. 46.
3. *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences*, Paris, 1881 p. 176 ; v. aussi GAVAGLIERI, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, Pisa, 1910, p. 140 et suiv.
4. *Cours de science des finances et de législation financière française*, 6e éd. Dépenses publiques, Théorie générale du crédit public, Paris, 1922, p. 332 339 (v. également *Revue de science et de législation financières*, t. I-III, 1921, p. 59 60).
5. *Report*, § 10. V. également Coleman PHILIPSON, *Termination of war and treaties of peace*, p. 322-323.
6. *Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Anleihen*, Berlin, 1907, p. 173.

à des chicanes de la part de l'État annexant. Il est évident que l'application de cette règle sur des bases adéquates et justes ne saurait être admise que dans le cas où le poids de l'ancienne dette incombant au territoire annexé en dépasserait *considérablement* la capacité de paiement normale sans qu'il fût possible de prévoir une augmentation prochaine de cette dernière. Ensuite, si, au cours de la vie commune des deux territoires, la nature de leurs rapports financiers et économiques procure à l'un d'entre eux plus d'avantages directs ou indirects qu'à l'autre, l'absence, chez le territoire moins avantagé, de ressources suffisantes pour assurer le service de sa dette particulière n'est pas une raison pour que le gouvernement se refuse à utiliser pour le service de cette dette les ressources de l'autre territoire, pour peu que cette charge supplémentaire ne dépasse pas les avantages directs ou indirects que ce dernier reçoit de l'autre.

De ce qui vient d'être exposé il ne résulte point que l'ancien État amoindri — s'il existe — ne doive être *libéré* que de la fraction de son ancienne dette qui correspond à la capacité de paiement du territoire détaché et que les anciennes dettes ne doivent être *transmises* à la charge de l'État acquéreur que selon le principe de *propter rem*, c'est-à-dire pour une somme limitée aux ressources dudit territoire.

C'est une erreur que de poser la question sous cette forme, car, au problème qui consiste à *limiter la responsabilité* de la dette qui incombe au territoire détaché aux ressources mêmes de ce territoire, on substitue alors le problème qui consiste à *limiter le montant* de l'ancienne dette, qui doit être imputé à l'État acquéreur, c'est-à-dire on remplace la clef de répartition *relative* (établie en proportion des forces contributives des territoires respectifs de l'ancien État) — par une clef *absolue*, une clef limite (« la partie de l'ancienne dette à mettre à la charge de l'État acquéreur est limitée à la somme pouvant être supportée par le territoire acquis »).

En effet, supposons qu'on ait détaché d'un État une partie de son territoire, mais que cet État continue d'exister. En ce cas, si le montant de l'ancienne dette avait dépassé la capacité de paiement de l'ensemble des territoires de l'État (avant qu'on en ait détaché une partie), — il serait injuste de ne faire passer à la charge du territoire détaché que la partie de la dette pouvant être supportée par ce dernier et de laisser tout le reste de la dette à la charge de l'ancien État amoindri, c'est-à-dire d'en augmenter encore — proportionnellement — le fardeau qui était déjà trop lourd auparavant. L'ancienne dette grevait au même titre toutes les parties du territoire de l'ancien État, par conséquent elle doit être répartie entre les divers territoires en proportion de leur force contributive. Si le montant de l'ancienne dette dépasse la capacité de paiement de ces territoires, l' « honneur » d'une faillite éventuelle doit revenir tant à l'ancien État amoindri qu'à l'État acquéreur à moins que celui-ci ne tienne à imposer à ses autres territoires la charge, éventuellement temporaire, de la fraction de l'ancienne dette, trop lourde pour le territoire annexé auquel elle incombe.

Ainsi, l'État acquéreur *n'est pas tenu* d'utiliser les ressources de ses autres territoires pour le service des dettes particulières du territoire annexé quant même les ressources de ce dernier ne suffiraient pas à assurer le service de ces dettes.

La même règle s'applique d'une façon analogue aux dettes grevant le territoire primitif de l'État annexant. Si le montant de ces

dettes dépasse la capacité de paiement de ce dernier territoire l'État annexant *n'est pas tenu* d'utiliser pour le paiement de ses dettes antérieures les ressources éventuellement disponibles du territoire annexé.

Certes, en règle générale, l'État annexant *voudra* les utiliser pour ses raisons personnelles, bien que juridiquement il n'y soit pas tenu.

Il se peut également que l'État annexant utilise les ressources de son territoire primitif pour les besoins du service des dettes particulières du territoire annexé dont les ressources ne suffisent pas à assurer le paiement intégral des sommes que ce dernier doit aux créanciers à titre de dette particulière.

L'État acquéreur *est libre* d'agir ainsi s'il le veut, mais à une condition, à savoir que pareille façon d'agir ne lèse pas les droits et les intérêts légitimes des créanciers des autres dettes particulières.

Or, si l'État acquéreur utilise les ressources d'un territoire grevé de dette particulière pour assurer le service de la dette particulière d'un autre territoire, sans que le reste de ses ressources disponibles suffise à assurer le service des dettes particulières du premier territoire, pareil procédé sera illégitime à l'égard des créanciers de ces dernières dettes.

Par le traité de *Zurich* du 10 novembre 1859, la Lombardie fut cédée au Piémont ; du 11 au 15 mars 1860, la Toscane, l'Émilie et les Légations votèrent leur réunion à cet État (décrets du 18 et du 22 mars 1860) ; le 21 octobre de la même année, le royaume des Deux-Siciles et les Marches se donnèrent également à lui[1] (décret du 17 décembre 1860). L'unité politique de la Péninsule était ainsi accomplie, et le 14 mars 1861 le premier parlement italien, réuni à Turin, proclamait le roi de Sardaigne, Victor-Emmanuel, roi d'Italie. La loi du 4 août 1861[2] fondit toutes les dettes des anciens États particuliers en une seule dette publique commune : Sardaigne, 1,160 mill. de lires ; Lombardie 145 mill. ; Émilie, 42 mill. ; Toscane, 209 mill. ; Naples et Sicile 550 mill. ; total : 2,106 mill. de lires[3].

Il importe de noter que sur le nombre total de la population italienne, qui s'élevait alors à environ 20 millions, la Sardaigne ne comptait que 7 millions d'habitants[4]. A partir de 1847, elle avait eu des déficits continuels[5]. Pendant la première dizaine d'années, les revenus ordinaires de l'Italie, bien qu'en accusant une tendance à la hausse, n'atteignirent que quelque 50 % du montant des dépenses[6].

---

1. *British and foreign State papers*, vol. LVII, p. 1029-1040.
2. SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 303.
3. A. MOSER, *Die Kapitalanlage in Wertpapieren*, Stuttgart, 1862, p. [illegible] D'après les données de A. COURTOIS, *l. c.*, p. 126 — 2,437 millions de lires au 31 décembre 1860 et 3,129 millions de lires au 31 décembre 1861. Vers la fin de 1914, ces dettes, non amorties ni converties, s'élevaient encore à 180,[illegible] millions de lires. SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 303. V. aussi Jacopo TIVARONI, *Storia del debito pubblico del Regno d'Italia*, parte I, 1861-1876, Pavia, 1908.
4. A. MOSER, *l. c.*, p. 469.
5. *Ibid.*, p. 470.
6. A. COURTOIS, *l. c.*, p. 126, tableau.

A. MOSER[1] dit au sujet de l'ancienne dette de la Sardaigne : « Dass sich die Regierung, welche das kleine Sardinien finanziell in diesem Maasse überlastet hatte, nach vollzogener Einverleibung der übrigen Staaten beeilte die Staatsschulden aller vereinigten Länder in eine Masse zusammenzuwerfen, ist begreiflich. Das erste italienische Parlament hat diese Schuldenconfusion genehmigt. Wenn dadurch das Unrecht gegenuber den annexierten minderbelasteten Landestheilen als gesühnt betrachtet werden wollte, so bleibt immer noch das Unrecht gegen die vorher besser gesicherten Gläubiger jener Länder, welchen man weder Gehör geschenkt, noch Gelegenheit gegeben hat, ihre Rechte wahrzunehmen, bestehen. Die Schuldenvereinigung ist und bleibt ein Act der Gewalt und des Unrechts gegen die Gläubiger der annexierten Staaten. »

Il est instructif de noter à ce sujet les dispositions des codes de commerce de divers pays concernant la fusion des sociétés par actions.

Les législations d'un groupe protègent les intérêts des créanciers en exigeant *la gestion distincte* des biens des entreprises réunies. Le CODE DE COMMERCE ALLEMAND, § 306 (concernant la fusion des entreprises sans liquidation), stipule (alinéa 2) : « Das Vermögen der aufgelösten Gesellschaft ist durch die übernehmende Gesellschaft *getrennt* zu verwalten... ; » (alinéa 3) : « (Bis zur Vereinigung der Vermögen) *gilt im Verhältnisse der Gläubiger* der aufgelösten Gesellschaft zu der überhehmenden Gesellschaft und deren übrigen Gläubigern *das übernommene Vermögen noch als Vermögen der aufgelösten Gesellschaft...* » Des dispositions analogues figurent dans les codes de commerce de l'AUTRICHE (A. D. H. G. B., art. 247), de la HONGRIE (§ 204), de la BOSNIE-HERZÉGOVINE (§§ 219 et 223), de la BULGARIE (§ 216), de la SUISSE (Code des obligations, § 669), de la SERBIE (loi sur les sociétés par actions du 18 novembre 1898, § 89).

Les législations d'un autre groupe accordent aux créanciers le droit de contester en justice pareille fusion : Codes de commerce de l'ITALIE (art. 195), de la ROUMANIE (art. 198), du PORTUGAL (art. 126), du MEXIQUE (art. 262), du JAPON (§ 225). V. aussi le Code civil FRANÇAIS, art. 1167, 1273, 1275.

Les législations de l'AMÉRIQUE DU NORD se bornent à statuer que la transmission de l'avoir d'une entreprise (*uno actu*) à une société nouvellement constituée ou qui s'incorpore la société en liquidation ne doit ni changer, ni empirer la situation des créanciers de cette dernière. NEW-YORK (Laws, 1896, c. 185, s. 107), CONNECTICUT (P. A., 1903, c. 194, s. 78), DELAWARE (G. C. L., 33, 60, 63).

En ANGLETERRE, en vertu de la loi de 1862 (s. 161), chaque créancier est libre de se refuser à reporter sa dette à la société nouvellement constituée ou qui s'incorpore l'ancienne, et peut exiger du débiteur le règlement immédiat de ses créances. Le *Joint Stock Companies Arrangement Act* de 1870 (s. 2) accorde aux sociétés, en cas de leur liquidation ou de leur fusion avec une autre société, le droit de conclure un arrangement avec les créanciers ; les décisions de la majorité de ces derniers peuvent être sanctionnées par le tribunal et deviennent en ce cas obligatoires pour tous les créanciers (v. aussi la loi de 1900, s. 24, et la loi de 1907, s. 38)[2].

2. — L'UTILISATION EFFECTIVE DES RESSOURCES PARTICULIÈRES DES TERRITOIRES

Ce qui vient d'être dit ne concerne que la question des *obligations* de l'État acquéreur envers les créanciers des dettes particulières et celle des *droits* de ces derniers.

---

1. A. MOSER, *loc. cit.*, p. 471.

2. SIMONSON, *The law relating to the reconstruction and amalgamation of joint stock companies*, Londres, 1910, p. 71 et suiv.

La responsabilité de l'État acquéreur pour les dettes particulières des divers territoires est limitée aux ressources de chacun d'entre eux — *ni plus*, ni moins.

Les droits des créanciers afférents aux dettes particulières sont limités aux ressources du territoire grevé de la dette en question — ni plus, *ni moins*.

Dans les limites de cette règle, la question de savoir comment seront effectivement utilisées et administrées les ressources des territoires particuliers incorporés par l'État acquéreur demeure une affaire intérieure de cet État, de ces territoires. Cette question ne concernant ni le principe de la succession des dettes d'État, ni la règle que nous venons d'exposer, elle peut être réglée par l'État acquéreur de la manière qu'il croit répondre le mieux à ses intérêts.

K. S. Zachariae affirme, à tort nous semble-t-il, une thèse contraire[1] :

« Wenn mehrere Volker zu einem einzigen vereinigt werden, obwohl nunmehr dieses Volk, als ein Ganzes für die Schuld der Teile, aus deren Vereinigung es entstanden ist, den Gläubigern zu haften hat, dennoch die Regierung nur den Teil ihres Gebietes auf welchem allein die Schuld ursprünglich haftete, mit der Verzinsung und Tilgung der Schuld ausschliesslich belastet. »

R. Selosse[2], au contraire, considère, également à tort à notre avis, que la charge de la dette grevant le territoire annexé incombe à l'annexant : « Si maintenant on demande pourquoi le paiement de cette part contributive n'incombe pas plutôt aux pays annexés qu'à la nation française, il faut répondre que l'annexion ne doit pas empirer leur condition ; comme ils sont actuellement obligés de contribuer au paiement de la dette française, il est de toute justice que, par compensation, on les décharge de la part pour laquelle ils figuraient dans la dette publique de leur ancienne patrie. »

Le principe de la communauté des charges afférentes aux dettes contractées tant par l'État annexant que par le territoire annexé a été formulé pour le royaume des Pays-Bas en 1814 :

Pays-Bas. Acte pour l'acceptation de la souveraineté des provinces belges, *La Haye*, 21 juillet 1814[3], art. 6 : « Les charges devant être communes, ainsi que les bénéfices, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et de l'autre par les provinces belges seront à la charge du Trésor général des Pays-Bas. »

Dans l'occurrence, la Hollande ne faisait, en réalité, que gagner à cette disposition, car la charge de la dette particulière de la Belgique était proportionnellement de beaucoup inférieure aux ressources par lesquelles ce pays contribua de 1815 à 1830 au service de la dette hollandaise et de la sienne (v. *infra*, p. 282).

Dans certains cas où le service des dettes particulières de tels ou tels territoires était assumé par le nouvel État accru, on établissait un règlement de comptes intérieur entre les territoires en question, afin d'établir un équilibre entre la charge assumée et les ressources transférées au nouveau gouvernement central et afin d'éviter que la charge de la dette particulière d'un territoire soit supportée par un autre.

1. *Vierzig Bücher vom Staate*, t. V, Heidelberg, 1841, p. 77.
2. *L. c.*, p. 169.
3. M. N. R., t. II, p. 38.

CANADA. — Le *British North America Act* de 1867[1], art. 111, a établi le transfert des obligations et des dettes des différentes provinces au Dominion of Canada (v. *infra*, p. 272-273).

Les articles 112-116 du même acte règlent de la façon suivante, entre les diverses provinces, les comptes relatifs aux dettes particulières assumées par le gouvernement central :

Art. 112 : « Ontario (ancien Haut-Canada) and Quebec (ancien Bas-Canada) conjointly shall be liable to Canada for the amount (if any) by which the debt of the Province of Canada exceeds at the Union 62,500,000 dollars, and shall be charged with interest at the rate of 5 % per annum thereon. »

Les articles 113 et 114 établissent la même règle pour la Nouvelle-Écosse (8 millions de dollars) et le Nouveau-Brunswick (7 millions de dollars).

Art. 116 : « In case the public debts of Nova-Scotia and New-Brunswick do not at the Union amount to 8 mill. and 7 mill. dollars respectively, they shall respectively receive by half-yearly payments in advance from the government of Canada, interest at 5 % per annum on the difference between the actual amounts of their respective debts and such stipulated amounts. »

Le COMMONWEALTH OF AUSTRALIA comprend six États : Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Queensland, Australie méridionale, Australie occidentale et Tasmanie, le territoire du Nord et celui de la capitale fédérale. La constitution du 9 juillet 1900 (le *C. of A. Constitution Act 1900*[2]) établit :

Art. 105 : « The Parliament may take over from the States their public debts as existing at the establishment of the Commonwealth, or a proportion thereof according to the respective numbers of their people as shown by the latest statistics of the Commonwealth, and may convert, renew, or consolidate such debts, or any part thereof ; and the State shall indemnify the Commonwealth, in respect of the debts taken over, and thereafter the interest payable in respect of the debts shall be deducted and retained from the portions of the surplus revenue of the Commonwealth, payable to the several States, or if such surplus is insufficient, or if there is no surplus, then the deficiency ot the whole amount shall be paid by the several States. »

Art. 89, II : « The Commonwealth shall debit to each State : *a)* the expenditure therein of the Commonwealth incurred solely for the maintenance or continuance, as at the time of transfer, of any department transferred from the State to the Commonwealth ; *b)* the proportion of the State, according to the number of its people, in the other expenditure of the Commonwealth. »

§ 45

3. — LA PRATIQUE INTERNATIONALE

Les territoires grevés de dettes particulières peuvent être incorporés soit à un État centralisé, soit à un État décentralisé ; ils peuvent être soit entièrement englobés dans le système d'administration centralisée de l'État annexant, soit, au contraire, plus ou moins conserver leur caractère distinct sous forme d'État

1. 30 Victoria, c. 3 ; v. J. B. SCOTT, *Autonomy and federation within Empire*, Washington, 1921 (Dotation Carnegie), p. 183.

2. 63 et 64 Victoria, c. 12 ; v. SCOTT, *l. c.*, p. 234 et suiv. ; v. aussi DOERKES-HOPPARD, *Verfassungsgeschichte der australischen Kolonien und des Commonwealth of Australia*, Berlin, 1903, p. 67 et suiv.

membre d'une union ou d'un État fédéral, de région autonome ou de province régie suivant un mode spécial, etc.

A. — Cas d'assimilation du territoire annexé

Au cas où le territoire annexé est incorporé à un État qui possède un système financier centralisé et qu'il se trouve amalgamé avec les autres territoires au point de vue administratif et financier, il est en fait impossible de faire directement assumer à ce territoire la charge de sa dette particulière. Toutes les ressources de tous les territoires ne font qu'un, l'administration financière est centralisée.

Dans ces conditions, il est pratiquement fort difficile d'appliquer la règle exposée plus haut, qui limite la responsabilité de l'État acquéreur, en matière des dettes particulières des divers territoires, aux ressources de ces derniers.

Cette circonstance amène certains auteurs à réfuter la thèse de M. Appleton que nous avons citée plus haut (v. p. 249-250).

G. Gidel[1] : « La thèse de M. Appleton implique que le territoire cédé constitue sinon une personne juridique indépendante, au moins un ensemble patrimonial complètement séparé... » « La théorie de M. Appleton est, en cas d'une succession partielle, absolument inapplicable aux États qui sont complètement centralisés... » « Comment une partie du territoire, qui ne constituait pas avant l'annexion un patrimoine à part, pourrait le devenir après son incorporation et acquérir par le fait de cette dernière, *ipso jure*, une personnalité juridique qu'elle n'avait pas auparavant? »

M. Huber[2] : « Bei Abtretung ist (die Theorie von Appleton) noch unpraktischer, als bei Einverleibung. Während in letzterem Fall das einverleibte Gebiet in der Regel mindestens eine Provinz wird, oft sogar eine staatsrechtliche Individualität behält, wie z. B. das lombardisch-venetianische Königreich nach 1815, so lässt der Erwerber bei blosser Abtretung das neue Gebiet oft ganz oder teilweise in alten Circumskriptionen oder Kommunalverbänden aufgehen. »

J. Westlake[3] fait également observer qu'au cas où « the annexed territory and population will be merged in the possessions of the annexing State », il peut arriver que « their taxable capacity will not easily be identifiable, so as to furnish the measure of a limitation ».

1) *Cas de limitation de la responsabilité de l'État acquéreur.*

Cependant, on a pu remédier à pareille difficulté en employant le procédé suivant : au moment où l'État acquéreur entrait en possession d'un territoire grevé de dettes particulières, on établissait la limite approximative de la capacité de paiement de ce dernier et le chiffre ainsi obtenu était adopté comme limite à laquelle devait se borner la responsabilité de l'État acquéreur en matière des dettes particulières du territoire annexé.

---

1. *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904, p. 67-68.
2. *L. c.*, p. 89.
3. *L. c.*, vol. I, p. 77.

On était également amené à appliquer pareil procédé si, au moment de l'annexion, on n'avait pas de données exactes sur le chiffre effectif des dettes des territoires annexés et qu'il y eût lieu de craindre que ces dettes ne fussent trop grandes ou même artificiellement exagérées. Dans ces conditions on avait recours à la révision des dettes du territoire annexé.

En 1844, la république de Texas fut annexée par les États-Unis de l'Amérique du Nord. Le traité ÉTATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD-RÉPUBLIQUE DE TEXAS, *Washington*, 12 avril 1844 [1], stipulait :

Art. 5 : « Les États-Unis s'engagent et consentent à payer la dette publique et les obligations du Texas, de quelque manière qu'elles aient été créées, pour lesquelles la foi publique ou le crédit de l'État seront engagés à l'époque de l'échange des ratifications du présent traité ; *lesquelles dettes et obligations sont estimées ne pas excéder en tout 10,000,000 de dollars*, ce montant devant être vérifié et payé de la manière stipulée ci-après.

« Le paiement de la somme de 350,000 dollars sera effectué par la trésorerie des États-Unis, dans le délai de quatre-vingt-dix jours après l'échange des ratifications du présent traité, ainsi qu'il suit : 250,000 dollars à Frédéric Dawson, à Baltimore, ou à ses délégués, sur délivrance d'obligations 10 % à charge du Texas pour ce montant, et 100,000 dollars, si toute cette somme est nécessaire pour l'amortissement des billets de l'échiquier qui seront en circulation à l'époque de l'échange des ratifications du présent traité. Pour le paiement du restant des *dettes* ou obligations du Texas, lesquelles, avec le total déjà spécifié, *n'excéderont pas 10,000,000 de dollars*, les domaines publics cédés par ce traité et leur revenu net sont engagés par les présentes. »

Art. 6 : « Afin de vérifier le total général des dettes et obligations acceptées par ce traité, ainsi que la légalité et la validité de ces dettes et obligations, le président des États-Unis, de l'avis et du consentement du Sénat, nommera quatre commissaires qui se réuniront à Washington ou au Texas.

« Ces commissaires, ou la majorité d'entre eux, seront autorisés, sauf tels règlements que le Congrès des États-Unis prescrira, à entendre, à examiner et à résoudre toutes les questions touchant la légalité et la validité des prétentions ci-dessus mentionnées, et lorsque par eux une réclamation sera reconnue valide ils délivreront aux réclamants un certificat constatant le montant de leur réclamation avec distinction entre le principal et l'intérêt... ; le secrétaire de la trésorerie procédera aussitôt que possible à la vérification du montant total des dettes et obligations reconnues telles, et si ces dettes et obligations, ajoutées au montant à payer à M. Frédéric Dawson et à la somme qui pourrait être payée pour l'amortissement des billets de l'échiquier, n'excèdent point le total évalué de 10,000,000 de dollars, alors, sur la présentation d'un certificat des commissaires, il délivrera au choix du porteur, soit un nouveau certificat à celui-ci pour le montant reconnu, distinction faite du principal avec l'intérêt, et payable audit porteur ou à son ordre sur le produit net des domaines publics cédés par ce traité, soit des obligations à charge des États-Unis pour le montant reconnu, comprenant le principal et l'intérêt, lesquelles obligations donneront 3 % d'intérêt par an, à partir de la date à laquelle elles seront délivrées ; ces obligations seront non seulement payables sur le produit net des domaines cédés par ce traité, mais aussi recevables en paiement de ces domaines. *Au cas que le total des dettes et obligations reconnues*, avec les sommes à payer tant à Frédéric Dawson que pour l'amortissement des billets de l'échiquier, *excédât le total de 10,000,000 de dollars, ledit secrétaire*, avant d'émettre quelque nouveau certificat

1. M. N. R. G., t. VI, p. 379 ; v. aussi J. B. MOORE, *Digest of Intern. Law.*, vol. I, p. 344.

ou obligation, selon l'exigence du cas, *fera dans chaque cas telle réduction proportionnelle et rationnelle sur le montant de la réclamation qu'il faudra pour réduire le montant total à la somme de 10,000,000 de dollars*, et il aura la faculté de faire tous les règlements et ordonnances nécessaires pour mettre à exécution les pouvoirs dont il est investi par les présentes. »

(Ce traité ne fut pas ratifié par le Sénat américain pour ce motif qu'il prévoyait la mise à la charge des États-Unis de la dette du Texas, bien qu'en limitant cette charge à la somme de 10 millions de dollars[1]. Sur le sort ultérieur de la dette du Texas, v. *infra*, p. 268 et 271.)

A la suite de l'annexion des îles HAWAII par les ÉTATS-UNIS, la résolution du Congrès, ratifiée le 7 juillet 1898[2], stipulait :

« The public debt of the Republic of Hawaii, lawfully existing at the date of the passage of this joint resolution, including the amounts due to depositors in the Hawaiian Postal Savings Bank, is hereby assumed by the Government of the United States, but *the liability of the United States in this regard shall in no case exceed 4 millions of dollars.* »

A la suite de la guerre dite du Pacifique, engagée en 1879 entre la Bolivie et le PÉROU d'une part, et le CHILI d'autre part, ce dernier s'empara de provinces péruviennes où se trouvaient des gisements de guano. Ces gisements avaient été gagés par le Pérou en garantie des emprunts contractés en 1869, 1870 et 1872 ; ils étaient en outre grevés de quelques autres obligations du Pérou. Aux termes du décret du 9 février 1882[3], le Chili ordonna la vente d'un million de tonnes de guano provenant des provinces péruviennes annexées par le Chili :

Art. 1 : « 180 jours après la date de ce décret, il sera vendu... un million de tonnes de guano...

« Le caractère et l'étendue des obligations que s'impose le gouvernement du Chili comme vendeur dépendront pour leurs effets légaux de la nature même du titre de possession exercé en ce moment par le Chili et de celui qu'il pourrait acquérir dans la suite sur les territoires où existent les gisements de guano offerts en vente... »

Art. 13 : « Le prix net du guano, après la déduction des frais d'extraction... sera distribué par parties égales entre le gouvernement du Chili et ceux d'entre les créanciers du gouvernement du Pérou dont les titres de créances seront reconnus comme s'appuyant sur la garantie du guano. »

Aux termes de l'art. 14, les créanciers du Pérou devaient constituer eux-mêmes un tribunal d'arbitres pour établir la légitimité et validité de leurs titres de créance, ainsi que la priorité à observer dans le remboursement de leurs créances respectives.

L'art. 15 stipulait que si, dans les 180 jours à partir de la date de promulgation dudit décret, les créanciers n'avaient pas désigné le tribunal en question, celui-ci serait nommé par le gouvernement du Chili lui-même.

Aux termes de l'art. 16, le gouvernement avait à verser 50 % du bénéfice net

---

1. V. aussi PÉTIN, *Les État-Unis et la doctrine de Monroe*, 1900, p. 98.

2. 30 Stat. L. 750 ; v. aussi A. T. HUNTINGTON and R. J. MAWHINNEY, *Laws of the United States concerning money, banking and loans*, 1778-1909, Washington, 1910 (National Monetary Commission), p. 251-252 ; Ch. Ch. HYDE, *Intern. law*, vol. I, p. 219 et 351.

3. H. LA FONTAINE, *Pasicrisie internationale, Histoire documentaire des arbitrages internationaux*, Berne, 1902, p. 594-601 ; v. aussi J. B. MOORE, *Intern. Arbitrations*, vol. V, p. 4863 et suiv. ; IDEM, *Digest Intern. Law*, vol. I, p. 336 et suiv.

réalisé sur le guano à la Banque d'Angleterre en vue de paiement de ces sommes aux créanciers du Pérou.

Aux termes du traité de paix CHILI-PÉROU, conclu à *Ancona* le 20 octobre 1883[1], la province de Tarapaca était définitivement annexée au Chili. Les provinces de Tacna et d'Arica demeuraient en possession de ce dernier et sujettes aux lois et autorités chiliennes pour une durée de dix ans (art. 3). A l'extinction de ce terme une consultation populaire devait décider si ces deux provinces resteraient définitivement sous la domination et la souveraineté du Chili ou bien « continueraient à former une partie du territoire péruvien ». Après le plébiscite, le gagnant devait payer au perdant 10 millions de dollars en monnaie-argent chilienne[2].

En ce qui concerne la question qui nous intéresse, le traité stipulait[3] :

Art. 4 : « En conformidad a lo dispuesto en el supremo decreto de 9 de febrero de 1882, por el cual el Gobierno de Chile ordeno la venta de on millon de toneladas de guano, el producto liquido de esta sustancia, deducidos los gastos i demas desembolsos a que se refiere el articulo 13 de dicho decreto, se distribuira por partes iguales entre el gobierno de Chile i los acreedores del Peru, cuyos titulos de credito aparecieren sustentados con la garantia del guano.

« Terminada la venta del millon de toneladas a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno de Chile continuara entregando a los acreedores peruanos el cincuenta por ciento del producto liquido del guano, tal como se establece en el mencionado articulo 13, hasta que se estinga la deuda o se agoten las covaderas en actual esplotacion.

« Los productas de las covaderas o yacimientos que se descubran en lo futuro en los territorios cedidos perteneceran, esclusivamente al Gobierno de Chile. »

Art. 6 : « Los acreedores peruanos a quienes se concede el beneficio a que se refiere el articulo cuarto, deteran someterse para la calificacion de sus titulos i demas procedimientos, a las reglas fijadas en el supremo decreto de 9 de febrero de 1882. »

Art. 7 : « La obligacion que el « Gobierno » de Chile acepta, segun el articulo cuarto, de entregar el cincuenta por ciento del producto liquido del guano de las covaderas en actual esplotacion, subsistirá, sea que esta esplotacion se hiciere en conformidad al contrato existente sobre vento de un millon de toneladas, sea que ella se verifique en virtud de otro contrato o por cuenta propria del Gobierno de Chile. »

Art. 8 : « Fuera de las declaraciones consignadas en los articulos precedentes, i de las obligaciones que el Gobierno de Chile tiene espontaneamente aceptadas en el supremo decreto de 28 de marzo de 1882, que reglamentó la proprietad salitrera de Tarapacá, el espresado Gobierno de Chile no reconoce créditos de ninguna clase que afecten a los nuevos territorios que adquiere por el presente Tratado, cualquiera que sea su naturaleza i procedenzia. »

---

1. M. N. R. G., 2e sér., t. X, p. 192 et suiv. ; LA FONTAINE, *l. c.*, p. 595 et suiv.

2. Sarah WAMBAUGH, *A monograph on plebiscites with a collection of official documents*, New-York, 1920 (Carnegie Endowment), p. 156 et suiv.

3. J. B. MOORE, *Digest of Intern. Law*, vol. I, p. 336 ; v. aussi R. ZUCCHELLI, *Il debito publico nelle consequenze giuridico patrimoniali delle annezioni*, Trento, 1919, p. 76-77, et surtout CORSI, *Studi di diritto internazionale privato. I. Transmissioni di obblighi patrimoniali degli Stati nel caso di mutazione territoriali*, Pisa, 1895 ; A. RIVIER, *Principes*, t. I, p. 214.

Ainsi donc ce traité confirmait les dispositions du décret du 9 février 1882 et stipulait que 50 % du revenu net réalisé sur toutes les ventes de guano provenant des provinces annexées seraient mis par le gouvernement du Chili à la disposition des créanciers du Pérou, jusqu'à l'amortissement total de la dette ou l'épuisement des gisements.

Les gouvernements de Grande-Bretagne, de Belgique, de France et d'Italie protestèrent contre les limites auxquelles le traité d'Ancona avait borné les obligations du Chili vis-à-vis des créanciers du Pérou [1].

Le Comité des porteurs de fonds péruviens insista de son côté auprès du Chili pour que cet État assumât envers les créanciers péruviens une charge plus considérable que celle stipulée dans le traité [2].

La convention PÉROU-CHILI, conclue le 8 janvier 1890 à *Santiago* (protocole *Elias-Castellon*), stipulait [3] :

Art. 1 : « Dans le but d'écarter les difficultés que le Pérou rencontrait pour éteindre sa dette extérieure, provenant des emprunts de 1869, 1870, 1872, le Chili lui cède spontanément et à titre gracieux :

« 1° Les 50 % du prix net du guano vendu depuis le 9 février 1882... soit les 50 % déposés à la Banque d'Angleterre et qui continueraient à y être déposés pour être distribués conformément aux art. 4, 7 et 8 du traité de paix de 1883.

« 2° Tous les dépôts de guano sur lesquels les créanciers du Pérou peuvent avoir part d'après ledit traité.

« 3° Les 80 % du produit net de tout le guano que le Chili a perçu depuis le 9 février 1882 et qu'il percevra encore, jusqu'au jour où le Pérou transférera au Comité qui représente les porteurs de ses bons la possession des gisements mentionnés sous chiffre 2. »

Art. 2 : « En vertu de ce qui est stipulé, *le Pérou, dans les arrangements ou contrats qu'il passera avec* ceux de *ses créanciers* dont les titres de crédit sont appuyés sur la garantie du guano, *reconnaîtra, expressément et avec l'assentiment desdits créanciers, la limite de la responsabilité du Chili* à ce qui a été établi dans les art. 4, 7 et 8 du traité de paix, c'est-à-dire seulement aux 50 % du produit liquide des gisements de..... »

Art. 3 : « Conformément à l'article précédent, le Pérou s'engage à obtenir du Comité qui représente les porteurs de bons de 1869, 1870 et 1872, de donner quittance complète de ces bons et à reconnaître l'irresponsabilité absolue du Chili. »

Dans le cas en question, nous avons, par conséquent, une déclaration nette et catégorique du principe en vertu duquel la responsabilité du Chili afférente aux dettes qui grevaient les provinces péruviennes qu'il avait annexées était limitée aux ressources de ces dernières.

Nous laissons de côté la question de savoir dans quelle mesure l'application de ce principe dans la loi de 1882, le traité de 1883 et la convention de 1890 s'est faite d'une façon régulière [4].

Peu après avoir conclu (1er oct. 1894) avec la reine Ranavalo le traité stipulant le protectorat français sur l'île de MADAGASCAR, le gouverne-

1. V., dans la sentence du tribunal arbitral franco-chilien rendue à Lausanne le 8 janvier 1901, DESCAMPS et RENAULT, *Recueil*, 1901, p. 173 et suiv. ; v. aussi, dans la sentence rendue le 5 juillet 1901, *Ib.*, p. 188 et suiv. et p. 191.

2. *Ib.*, p. 237, 240.

3. *Ib.*, p. 195 ; v. aussi p. 240 ; v. aussi J. B. MOORE, *Intern. Arbitrations*, vol. V, p. 4863 et suiv.

4. CORSI, *Studi di diritto internazionale privato. I. Transmissioni di obblighi patrimoniali degli Stati nel caso di mutazione territoriali*, Pisa, 1895 ; A. RIVIER, *Principes de droit des gens*, t. I, p. 215.

ment français manifestait l'intention d'en faire sa possesssion et déclarait à ce sujet :

« Quant aux obligations que les Hovas eux-mêmes ont pu contracter au dehors, *sans avoir à les garantir pour notre propre compte*, nous saurons observer, avec une entière loyauté, les règles que le droit international détermine au cas où la souveraineté d'un territoire est, par le fait des armes, remise en de nouvelles mains[1]. »

Le projet de traité remis par le ministre des Affaires étrangères, M. G. Hanotaux, le 29 mars 1895[2], au général Duchesne, stipulait dans son art. 6 :

« L'ensemble des dépenses des services publics à Madagascar et le *service de la dette seront assurés par les revenus de l'île... Le gouvernement de la République française n'assume aucune responsabilité* à raison des engagements, dettes... que le gouvernement de S. M. la reine de Madagascar a pu souscrire avant la signature du présent traité. »

Bien entendu, il est souvent assez difficile d'établir exactement quels sont dans les nouvelles conditions les limites plausibles des ressources du territoire annexé et les revenus nets de ce territoire dont peut effectivement disposer le trésor central.

De l'avis de M. HUBER[3] : « Die Aktiven des Staates können gar nicht abgeschätzt werden. »

A ce propos, J. WESTLAKE observe avec justesse[4] : « ... that the assets cannot be exactly valued does not prove that there is no reasonable limit to them. »

En outre, l'estimation unilatérale de ces chiffres par l'État annexant risque d'être arbitraire.

F. DE MARTENS[5] : « ... en principe, tous les droits et les devoirs internationaux de l'État qui a cessé d'exister passent à son « héritier » sans restriction, car ce serait trop scabreux de dire que ce dernier ne les accepte que dans la mesure où il peut les réaliser... Quand un État s'est annexé un territoire étranger, il prend sur son compte, si l'on peut s'exprimer ainsi, les dettes actives et passives du territoire annexé. En matière internationale, il n'y a pas de succession sous bénéfice d'inventaire. L'État qui hérite ne peut pas établir comme condition qu'il n'accepte que les engagements qui figurent à l'actif. Il faut qu'il accepte toutes les obligations et tous les droits de l'État annexé ».

Tout ceci, cependant, n'affaiblit ni le fondement juridique de la règle même, ni la justesse de son application éventuelle.

Bien entendu, dans la mesure où les limites de cette responsa-

---

1. M. F. LINDLEY, *The acquisition and governement of backward territory in international law*, Londres, 1926, p. 309 ; v. aussi LAROUSSE, *Histoire de France contemporaine de 1871 à 1913*, p. 222 et suiv., p. 377 et suiv.

2. M. N. R. G., 2e sér., t. XXI, p. 816 ; v. aussi G. HANOTAUX, *L'affaire de Madagascar*, Paris, 1896.

3. *L. c.*, p. 159.

4. *L. c.*, vol. I, p. 76.

5. *Traité de droit international*, trad. par LÉO, t. I, 1883, p. 368-369 ; v. aussi R. PHILLIMORE, *Commentaries upon international law*, 2e éd., vol. III, 1873, p. 549 ; J. C. BLUNTSCHLI, *Droit international codifié*, § 50, p. 82.

bilité sont fixées d'une façon unilatérale et arbitraire par l'annexant lui-même, il peut toujours se produire des abus de sa part au préjudice des droits légitimes des créanciers. Cependant, on peut effectuer cette limitation de responsabilité sur des bases justes, d'accord avec les créanciers ou au moyen d'arbitrage, car même dans des conditions modifiées il est possible, en règle générale, de fixer, d'une façon satisfaisante, la limite raisonnable de la capacité de paiement d'un territoire donné.

H. APPLETON : « L'annexant n'est jamais tenu des dettes de l'État démembré[1]... Aucun motif n'existe non plus, si l'État est unitaire, pour mettre à sa charge les dettes des pays qu'il s'incorpore[2]. »

§ 46

2) Cas d'amalgamation de dettes particulières.

Lorsqu'il s'agit de dettes particulières des territoires annexés par un État doté d'un système centralisé d'administration et des finances et que, pratiquement, il n'y ait nul besoin de séparer les dettes des territoires annexés celles-ci n'étant ni grandes ni lourdes à supporter et les ressources de ces territoires suffisant à en assurer le service intégral, la question de limiter la responsabilité de l'État acquéreur afférente aux dettes des territoires annexés ne se pose même pas. Plus que cela, dans maintes occasions on a expressément stipulé la remise sans réserves des dettes particulières du territoire annexé à la charge de l'État annexant, ou bien la dette particulière a été déclarée dette de l'État annexant, etc.

Le principe de centralisation de toutes les ressources budgétaires ainsi que celui de l'unification de la dette publique, continuellement pratiqués au XIXe siècle dans l'administration financière des États européens, déterminaient également une tendance à assimiler les dettes « particulières » qu'assumait l'État annexant, à sa dette générale. De telles mesures ont souvent été inspirées par des motifs d'ordre politique ainsi que par le désir d'assimiler entièrement les territoires annexés, sous le rapport de l'administration et des finances, aux autres provinces de l'État annexant.

Sous ce rapport, il est intéressant de citer quelques faits relatifs aux dettes POLONAISES. Dès 1816, Alexandre Ier avait exprimé le vœu que le trésor du royaume rétribuât l'Empire russe des avantages qui lui assurait l'union à ce dernier. A cette fin on se proposait à verser tous les excédents de recettes et les économies réalisées sur les dépenses à un fonds spécial qui serait à l'entière disposition de l'Empereur (ordres de

1. *L. c.*, p. 77.
2. *L. c.*, p. 64.

l'Empereur de 1819 et 1822). Pratiquement, ce solde était inexistant. La charte de 1832 stipulait que le royaume participerait aux dépenses générales de l'Empire en proportion adéquate. La somme à verser au trésor de l'Empire fut fixée à 3.150.000 roubles au minimum, et ce fut cette somme qu'on y versa en effet pendant trente ans, le surplus des recettes du royaume étant uniquement utilisé pour ses besoins intérieurs. Peu à peu, les divers postes des recettes et des dépenses du royaume de Pologne furent inclus dans le budget de l'Empire ; le règlement approuvé par l'Empereur le (29 juillet) 10 août 1866, portait un coup décisif à l'existence du budget du royaume en tant que budget indépendant. L'ukase du 28 mars 1867 subordonna l'administration des finances du royaume au ministre des Finances de l'Empire. A partir de 1867, le budget distinct du royaume cessa définitivement d'exister[1].

C'est à partir de 1868, lorsque les finances du royaume de Pologne se furent fondues avec celles de l'Empire, qu'on transmit à la charge du trésor russe les dettes polonaises, à savoir :

1° Obligations 4 % de l'emprunt à lots du royaume de Pologne du 31 mai 1835, émis pour une somme de 150 millions de zloty, soit 22,5 millions de roubles argent, transmises à la charge du trésor de l'Empire en 1868 pour une somme de 7 millions de roubles.

2° Obligations 4 1/4 % de l'emprunt converti du royaume de Pologne du 24 février 1844, émis pour une somme de 28,6 millions de roubles (en remplacement des obligations 5 % du trésor du royaume de Pologne de 1834, 1838 et 1841), transmises à la charge du Trésor impérial en 1868 pour la somme de 23,9 millions de roubles.

3° Titres de liquidation (19 février 1864) 4 %, amortissables en quarante et un ans, émis au profit des propriétaires fonciers de ce pays, en compensation des terres aliénées en faveur des paysans et des corvées supprimées, pour une somme de 64 millions de roubles, transmis à la charge du Trésor impérial en 1871, pour une somme de 59,3 millions de roubles.

4° Billets du trésor du royaume de Pologne 4,32 %, émis pour la somme de 0,6 million de roubles, passés intégralement à la charge de l'Empire en 1868.

5° Dettes contractées à diverses époques vis-à-vis de la Banque de Pologne, pour une somme de 7,7 millions de roubles, passées à la charge du trésor impérial en 1868 pour la somme de 3,1 millions de roubles.

6° Dettes 4 % vis-à-vis du clergé du royaume de Pologne de confessions autres que la catholique romaine, etc., s'élevant à 1,5 million de roubles, transmises à la charge du trésor impérial en 1868 pour la somme de 0,2 million de roubles.

7° Dette 4 % vis-à-vis de la Société provinciale de crédit à Varsovie, s'étant d'abord élevée à 7,1 millions de roubles, transmise en 1868 pour la somme de 4,1 millions.

8° Certificats de liquidation (sans intérêts) délivrés par l'ancienne commission centrale chargée des affaires de l'ancien duché de Varsovie (le 27 juin 1822) et bons délivrés pour les vivres fournis aux armées russes en 1815, 1816 et 1831, d'un total initial de 15,7 millions de roubles, transmis à la charge du trésor impérial pour la somme de 0,7 million de roubles.

Vers l'époque de la guerre avec la Turquie (1877-1878), après les amortissements effectués, le montant des dettes du royaume de Pologne, transmises à la charge du trésor russe, s'élevait encore à 99 millions de roubles[2].

---

1. V. A. LEBEDEV, *Le droit financier*, 2e éd., t. I, Saint-Pétersbourg, 1889 (en russe), p. 803-809.

2. CODE DES LOIS SUR LE CRÉDIT, éd. 1903, section II, art. 144-151 ; v. aussi

Ainsi donc, dans ce cas les dettes *régionales* contractées après la réunion de la Pologne à la Russie (nos 1-7) et les dettes *particulières* antérieures à cette réunion (no 8) étaient transmises à la charge du trésor russe à la suite de l'amalgation des recettes et dépenses polonaises avec celles de l'État russe.

Les cas suivants offrent des exemples de la remise des dettes du territoire annexé à la charge directe de l'État annexant.

Traité de paix AUTRICHE-FRANCE, *Campo-Formio*, 17 octobre 1797[1], art. 4 : « Toutes les dettes... seront à la charge de la République française... »

Même formule dans le traité FRANCE-HOLLANDE, *Fontainebleau*, 11 novembre 1807, art. 8[2].

Lors de l'annexion des États de l'Église à la France, le DÉCRET impérial du 17 mai 1809, art. 4, avait stipulé[3] : « La dette publique est déclarée dette de l'Empire. »

Lors de l'annexion du Hanovre par le royaume de Westphalie, il a été stipulé (traité FRANCE-WESTPHALIE du 14 janvier 1810, art. 5)[4] : « Les dettes de toute nature dont le pays d'Hanovre est grevé seront à la charge de S. M. le roi de Westphalie et acquittées sans restriction ni réserve aucune. »

Lors de la réunion de la HOLLANDE à l'Empire français, en 1810, le décret impérial du 18 octovre 1810, art. 119, stipula que l'Empereur se réservait, lorsque le livre de la dette publique de Hollande aura été formé, d'ordonner de quelle manière se ferait la fusion de ce livre avec le Grand Livre de la dette publique de France.

Le budget de l'Empire contenait jusqu'en 1813 un chapitre spécial de 27 mill. de francs pour les dettes perpétuelle et viagère de Hollande[5]. (La fusion des dettes françaises et hollandaises était ainsi prévue, mais en fait elle ne s'est pas produite[6] ; v. *infra*, p. 268.)

ALLIÉS-FRANCE SARDAIGNE, 20 mai 1815[7], annexe à l'art. 4, art. 7 : « La dette publique (de GÊNES), telle qu'elle existait légalement sous le dernier gouvernement français, est garantie. »

Le traité SARDAIGNE-SUISSE, *Turin*, 16 mars 1816, art. 19[8], comporte la même formule que celui de Campo-Formio et autres (« seront à la charge »..., etc.).

Le WURTEMBERG assuma en 1806 (rescrit du 2 janv. 1806) la charge des dettes afférentes aux territoires acquis pendant les années 1820-1833[9].

Lors de la réunion du VENEZUELA et de la NOUVELLE-GRENADE en un seul État de Colombie, le traité du 17 décembre 1819 stipula[10], art. 3 : « Les dettes

---

I. S. BLOCH, *Les finances de la Russie*, vol. I, p. 204 (en russe) ; prof. P. P. MIGOULINE, *Le crédit d'État russe de 1769 à 1889*, vol. I, Kharkov, 1899, p. 447 ; vol. III, Kharkov, 1903, p. 1127 (en russe) ; I. K. GUEILER, *Recueil des renseignements relatifs aux valeurs (fonds, actions et obligations) de Russie ; Les valeurs polonaises*, Saint-Pétersbourg, 1871, p. 461-468 (en russe).

1. DE CLERCQ, t. I, p. 336 ; M. R., 2, t. VI, p. 420 et suiv.
2. DE CLERCQ, t. II, p. 241 ; M. R., 2, t. VIII, p. 718.
3. M. N. R., t. I, p. 342.
4. DE CLERCQ, t. II, p. 306 et suiv. ; M. N. R., t. I, p. 236.
5. A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux ;* t. I : 1798-1855 (affaire de la dette de Hollande, 16 oct. 1816, p. 276-290), Paris, 1905, p. 276.
6. *Ib.*, p. 284.
7. DE CLERCQ, t. II, p. 527 et suiv. ; M. N. R., t. II, p. 304.
8. DE CLERCQ, t. III, p. 1 et suiv. ; M. N. R., t. IV, p. 214.
9. MOSER, *l. c.*, p. 241-242.
10. M. N. R., t. V, p. 412.

que les deux républiques peuvent avoir contractées séparément sont regardées comme la dette nationale de Colombie. »

FRANCE, GRANDE-BRETAGNE, RUSSIE-GRÈCE (îles Ioniennes), *Londres*, 29 mars 1864[1], art. 7 : « S. M. le roi des Hellènes s'engage à prendre à sa charge tous les engagements... des îles Ioniennes... »

FRANCE-ITALIE, 15 septembre 1864 (dettes pontificales)[2], art. 4 : « L'Italie se déclare prête à entrer en arrangement pour prendre à sa charge une part proportionnelle de la dette des anciens États de l'Église[3]. »

PRUSSE. Lors de l'annexion des PRINCIPAUTÉS DE HOHENZOLLERN (*Sigmaringen* et *Rechingen*), il a été stipulé (le 7 déc. 1849)[4], art. 5 : « Die Krone Preussens übernimmt mit dem Tage der Uebergabe beider genannten Fürstentümer an Allerhöchstdieselbe alle verfassungsmässig daran geknüpften Staatslasten und Landesschulden... »

D'après le préliminaire de paix de *Nikolsburg* (26 juillet 1866) et le traité de *Prague* (23 août 1866)[5], le condominium de l'AUTRICHE et de la PRUSSE sur le Sleswig-Holstein et le Lauenburg était abrogé et ces deux provinces passaient à la Prusse (loi du 24 déc. 1866)[6]. Au terme de la loi du 22 septembre 1866[7], la PRUSSE annexait le Hanovre, l'électorat de Hesse, le duché de Nassau et la ville de Francfort-sur-le-Mein.

Au terme de la loi du 29 février 1868, la PRUSSE assumait les dettes suivantes[8] : dette du Hanovre : 123,5 millions de marks ; dette du Hesse : 49,6 millions de marks ; dette du Hesse-Homburg : 0,4 million de marks ; dette du Nassau : 61,6 millions de marks ; dette du Schleswig-Holstein : 1,2 million de marks. Total : 236,3 millions de marks[9]. En outre, la même loi du 29 février 1868 reconnut les billets du trésor de Hesse et les billets de la Landesbank de Nassau comme dette de la Prusse[10] : « treten die unverzinslichen Staatsschulden der Monarchie zu » (§ 6) ; ils furent remplacées par des « Kassenanweisungen » prussiennes pour une somme équivalente à 7,2 millions de marks[11].

Comme, à la suite de la répartition des dettes danoises, les duchés de l'Elbe, aux termes des art. 8 et 9 du traité de Vienne du 30 oct. 1864, étaient grevés d'une

---

1. DE CLERCQ, t. IX, p. 9 ; M. N. R. G., t. XVIII, p. 67.
2. DE CLERCQ, t. IX, p. 129 et suiv. ; M. N. R. G., t. XVIII, p. 24 et suiv.
3. W. ROSCHER, *Finanzwissenschaft*, 2. Halbband, 5e éd., Leipzig, 1901, p. 279 : « Ob nicht die Gründung des Königreiches Italien dem Papste wie einen Dienst erwiesen hat, nachdem der Kirchenstaat eigenständigermassen von 1828-46 kein Jahr ohne Deficit und 1865 wohl eine Schuld von gegen 90 Mill. Scudi gehabt hatte? »
4. M. N. R. G., t. XV, p. 61.
5. M. N. R. G., t. XVIII, p. 316 et suiv., p. 344 et suiv.
6. M. N. R. G., t. XVIII, p. 20 et suiv. ; v. aussi *British and foreign State papers*, vol. LVI, p. 1094.
7. M. N. R. G., t. XVIII, p. 378 et suiv. ; v. aussi p. 386 et suiv. ; *British and foreign State papers*, vol. LVI, p. 1034 et suiv.
8. C. ZANDER, *Die Verwaltung der Staatsschulden im Königreiche Preussen*, Hannover, 1885, p. 40-44 ; v. aussi Dr. C. SATTLER, *Das Schuldenwesen des preussischen Staates und des Deutschen Reiches*, Stuttgart, 1893, p. 1-6, 38-41, 208-210, 223, 238, 239, 269, etc.
9. O. v. HOFFMANN, *Die preussische Hauptverwaltung der Staatsschulden vom Jahre 1820 bis 1896*, p. 178.
10. C. ZANDER, *l. c.*, p. 42.
11. O. SCHWARZ et G. STRUTZ, *Der Staatshaushalt und die Finanzen Preussens*, B. III, I. Buch, Berlin, 1905, p. 37.

dette envers le Danemark de (29 mill. de thalers danois =) 62,250,000 marks, la loi prussienne du 23 mars 1868 (§ 1) reconnut cette dette comme dette publique de la Prusse[1].

La loi du 5 mars 1869 reconnut comme dette de l'État prussien la dette de Francfort-sur-le-Mein, s'élevant à 7,75 millions de thalers[2].

Les traités de paix qui ont terminé la guerre générale de 1914-1918 n'ont pas non plus établi le principe de localisation des dettes sur les territoires qu'elles grevaient.

Traité de *Versailles*, du 28 juin 1919[3], art. 254 : « Les puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront... assumer le paiement... »

Traité de *Saint-Germain*, du 10 septembre 1919[4], art. 203, et traité de *Trianon*, du 4 juin 1920[5], art. 186 : « Chacun des États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré et chacun des États nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche (la Hongrie), devront assumer la responsabilité d'une part de la dette... »

Traité de *Neuilly*, du 27 novembre 1919[6], art. 134 : « La Bulgarie s'engage à prendre en charge une part de la dette publique ottomane... »

Traité de *Sèvres*, du 10 août 1920[7], art. 241 : « Les États en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie... devront participer aux charges... de la dette publique ottomane. »

Traité de *Lausanne*, du 24 juillet 1923[8], art. 46 : « La dette publique ottomane... sera répartie... entre la Turquie, les États en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman..., les États auxquels... ont été attribués... et enfin les États nouvellement créés... »

§ 47

B. Cas d'existence distincte des territoires particuliers

Nous avons examiné plus haut les cas où l'État acquéreur implique un système centralisé d'administration et des finances. Dans les cas où le territoire annexé conserve, par contre, son existence propre, soit en qualité d'État distinct, membre d'un État fédéral, etc., soit en qualité de province autonome ou gouvernée sur des bases spéciales, les dettes particulières de ce territoire demeurent, en règle générale, localisées.

J. Westlake[9] : « ... perhaps the safest conclusion is that if the territory changing masters... is maintained as a separate fiscal unit, the obligations of the extinguished State, or those of the ceding State connected with the territory,

1. C. Zander, *l. c.*, p. 46-47.
2. O. Hoffmann, *l. c.*, p. 176. V. aussi Man. Friedrich Michel, *Die Einverleibung Frankfurts in den Preussischen Staat als Fall einer Staatensukzession*, Francfort-sur-le-Mein, 1910 (Marburger Dissertation), p. 66 et suiv.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 323 et suiv.
4. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 691 et suiv.
5. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 423 et suiv.
6. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 323 et suiv.
7. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 665 et suiv.
8. S. D. N., *Recueil*, t. XXVIII, 1924, p. 11 et suiv.
9. *L. c.*, vol. I, p. 77.

will not pass over beyond the value of the assets received, including such taxation of the territory as it can reasonably bear without reference to the political convenience of the annexing State. »

1) *Cas de limitation de la responsabilité.*

Prenons d'abord le cas où le territoire annexé conserve ou obtient une existence distincte, sous la souveraineté d'un pouvoir commun avec d'autres territoires.

Ch. CALVO[1] : « Les conséquences indirectes de l'incorporation varient suivant que le nouvel ordre de choses constitue une confédération ou un État agrégé sous une souveraineté centrale et unique. Dans le premier cas, les États confédérés sont individuellement tenus de remplir leurs obligations antérieures et d'exécuter par eux-mêmes directement les engagements qui sont demeurés propres à chacun d'eux ; dans le second cas, la responsabilité personnelle de l'État agrégé se trouve dégagée et incombe dès lors tout entière au seul gouvernement central, à moins, bien entendu, d'une réserve expresse, d'une stipulation formelle. »

Aux termes du traité de paix conclu à *Kiel* entre la SUÈDE et le DANEMARK le 14 janvier 1814[2], et à la suite duquel le Danemark céda à la Suède la Norvège, il était stipulé :

Art. 6 : « Comme la totalité de la dette de la monarchie danoise repose aussi bien sur le royaume de Norvège que sur les autres parties du royaume, le roi de Suède, souverain de la Norvège, s'engage à se charger d'une partie de ces dettes... »

La « convention entre Sa Majesté le roi de SUÈDE et de NORVÈGE et le *royaume de Norvège,* d'une part, et Sa Majesté le roi du DANEMARK et le *royaume de Danemark,* de l'autre », conclue à *Stockholm,* le 1er septembre 1819[3], stipulait :

Art. 1 : « S. M. le roi de Suède et de Norvège reconnaît... *en sa qualité de roi du royaume de Norvège... au nom de ce royaume...* que la quote-part de la Norvège aux dettes communes de l'ancienne monarchie dano-norvégienne... est fixée à... S. M. le roi de Suède et de Norvège s'engage... de *faire payer par la Norvège...* »

Art. 2 : « Le capital... sera payé *par le* département des Finances du *royaume de Norvège...* »

Dans ce cas — et le fait n'a rien que de naturel puisque la Norvège demeurait un État distinct avec ses propres finances — le roi de Suède et de Norvège laissa ces dettes à la charge de la Norvège, sans aucune participation de la Suède.

En 1810, Napoléon annexa le royaume de HOLLANDE à l'Empire français.

Dès 1795, la dette hollandaise s'élevait à plus de 787 millions de florins. Vers 1810, les revenus de la Hollande n'étaient que de 110 millions, alors que ses dépenses atteignaient 155 millions, dont près de 80 millions d'intérêts sur les dettes.

---

1 *Le droit international théorique et pratique,* 1880, t. I, p. 227.

2 M. N. R., t. I, p. 666 et suiv.

3 M. N. R., t. IV, p. 648 et suiv.

Les intérêts pour 1808-1809 n'étaient pas payés[1]. Le décret de l'Empire français du 9 juillet 1810 sur la réunion de la Hollande à l'Empire[2] stipula entre autres choses :

Art. 8 : « Le budget en recette et en dépense sera soumis à notre approbation avant le 1er août prochain.

« *L'intérêt de la dette publique ne sera porté en dépense* pour 1810 *que pour le tiers du taux actuel.*

« Les intérêts de la dette de 1808 et de 1809 qui n'ont pas été payés, *réduits au tiers*, le seront sur le budget de 1810. »

Le décret du 18 octobre 1810 arrêta la nouvelle organisation des départements de la Hollande. Il maintint provisoirement la dette hollandaise séparée et distincte de la dette publique de l'Empire et arrêta qu'un maître des requêtes, nommé directeur de la Caisse centrale établie à Amsterdam, *prélèverait, avant tout autre paiement, sur le produit des contributions locales une certaine somme à l'effet de payer les intérêts de la dette, réduits au tiers* (art. 120 et 121)[3]. Jusqu'au dernier moment de leur administration (1813), les autorités françaises ont considéré comme particulières à la Hollande et à sa dette les recettes qui, faites en Hollande, étaient destinées à l'acquitter[4].

En 1815 fut constitué le royaume de POLOGNE, dont la couronne était conférée à l'empereur Alexandre Ier.

Le traité PRUSSE-RUSSIE (affaires de Pologne), 22 mai 1819[5], stipulait :

Art. 9 : « ... Ces prétentions seront acquittées par chaque gouvernement, sans la concurrence de l'autre, et elles sont dès aujourd'hui déclarées (en ce qui regarde les deux parties contractantes) *charge exclusive de la portion territoriale qui a été détachée* du ci devant duché de Varsovie pour faire partie soit des États de S. M. le roi de Prusse, soit du royaume actuel de Pologne. »

En 1844, la république de TEXAS[6] fut « admise » dans l'Union des États de l'Amérique du Nord. Aux termes de la résolution votée par le Congrès et sanctionnée par le président Tyler (1er mars 1845), la question des dettes du Texas fut réglée de la façon suivante[7] :

« Second : *Said State*, when admitted into the Union, after ceding to the United States all public edifices, fortifications, barracks, ports and harbors, navy and navy yards, docks, magazines, arms, armaments and all other property and means pertaining to the public defence belonging to said Republic of Texas, *shall retain all the public funds, debts, taxes and dues of every kind which may belong or to be due and owing said Republic; and shall also retain all the vacant and unappropriated lands lying within its limits, to be applied to the payment of the debts and liabilities of said Republic of Texas* and the residue of said lands, after discharging said debts and liabilities to be disposed of as said State may direct; but *in no event are said debts and liabilities to become a charge upon the government of the United States* » (v. aussi *supra*, p. 257-258, et *infra*, p. 271).

---

1. W. ROSCHER, *Finanzwissenschaft*, II Halbband, 5e éd., Stuttgart, 1901, p. 281-282.
2. M. N. R., t. I, p. 338-339.
3. LAPRADELLE-POLITIS, *l. c.*, t. I, p. 276.
4. *Ib.*, p. 284.
5. M. N. R., t. IV, p. 637 et suiv.
6. V. au sujet des dettes du Texas, Ch. CALVO, *Droit international*, 3e éd., t. I, p. 148 ; F. v. HOLTZENDORF, *Handbuch*, t. II, p. 40 ; H. APPLETON, *l. c.*, p. 6[illegible] et suiv. ; A. KEITH, *l. c.*, p. 96 et suiv.
7. M. N. R. G., t. VIII, p. 118. ; J. B. MOORE, *Digest of Intern. Law*, t. I, p. 4[illegible]

Aux termes du traité de *San-José* de *Costa-Rica* (le 19 janv. 1921), les ÉTATS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE s'étaient constitués en un État fédéral, l'article 5 du traité stipulant que « ces États continueront de faire le service de leurs dettes actuelles externes et internes et que le gouvernement fédéral devra veiller à ce que ce service soit fidèlement accompli[1] ».

Prenons à présent des cas où le territoire annexé obtient une existence distincte, à titre de province autonome ou gouvernée sur des bases spéciales.

MONTE LOMBARDO-VENETO. — Après la chute de Napoléon et l'abolition du royaume d'Italie, les territoires de Lombardie et de Vénétie passèrent à l'Autriche, en conservant toutefois leur existence distincte, à titre de royaume lombard-vénétien.

L'acte final du CONGRÈS DE VIENNE, 9 juin 1815[2], établit :

Art. 97, al. 2 : « Les redevances du Mont-Napoléon (de l'ancien royaume d'Italie) non fondées et non liquidées... seront *réparties sur les territoires dont se composait le ci-devant royaume d'Italie...* »

En vertu des patentes du 27 août 1820 et du 24 mai 1822, le Monte Napoleone était transformé en Monte del Regno Lombardo-Veneto, celui-ci assumant la disposition de tous les biens et revenus du Monte Napoleone et de l'ancienne couronne d'Italie dans les limites du royaume lombard-vénitien, à l'exception des palais, etc.[3].

La dette lombardo-vénitienne fut séparée de la dette générale de l'Autriche. La quote-part de cette dernière aux dettes du Monte Napoleone (c'est-à-dire du Monte de l'ancien royaume d'Italie) s'élevait à environ 80 millions de florins. Au 1er novembre 1847, la dette du Monte s'était réduite à 59,935,088 florins[4]. A partir de 1850, elle augmenta considérablement. Vers 1850 était émis l'emprunt lombard-vénitien 5 %, pour une somme de 140,825,900 lires (46,941,966 florins), destiné à l'amortissement des bons du Trésor et à la construction des chemins de fer. Cet emprunt « haftet auf dem Lombardo-Venetischen Königreiche, in specie — auf dem Monte in Mailand[5] ». En 1859, on « inscrivait à la charge » du royaume lombard-vénitien un emprunt de 75 millions de florins. Cependant, après que la Lombardie eut passé, en 1859, à l'Italie, l'emprunt fut réduit à 30 millions de florins. C'est l'emprunt « vénitien » — « es ruht die Schuld auf der Provinz Venedig[6] ». Après le détachement de la Lombardie, en 1859, la partie du Monte Lombardo-Veneto qui demeurait autrichienne fut transformée en Monte Veneto[7].

Le grand-duché d'OLDENBOURG fut formé du comté d'Oldenbourg et Delmenhorst (plus tard duché d'Oldenbourg) et des principautés de Lubeck et de Birkenfeld, réunis à l'Oldenbourg en vertu du Recès de

---

1. P. FAUCHILLE, *l. c.*, t. I, p. 1-re, p. 389.
2. DE CLERCQ, t. II, p. 606 ; M. N. R., t. II, p. 423.
3. A. MOSER, *Die Capitalanlage in Werthpapieren*, Stuttgart, 1862, p. 49.
4. V. HAUER, *Beiträge zur Geschichte der österreichischen Finanzen*. Vienne, 1848, p. 150 et suiv.
5. A. MOSER, *l. c.*, p. 116.
6. *Ib.*, p. 116.
7. *Ib.*, p. 55.

1803 et de l'Acte du Congrès de Vienne de 1815. Bien qu'ils fussent dotés à partir de 1848 d'une constitution commune, les anciennes dettes de chacun de ces pays conservèrent, même après la réunion, leur caractère particulier.

Aux termes de la loi fondamentale (revisée le 22 nov. 1852), art. 180, § 1 : « *Das Staatsgut Oldenburgs... zerfällt in Beziehung auf die damit verbundenen Lasten und Beschwerden* und in Beziehung auf den Genuss seiner Einkünfte *in drei* nach den Provinzen *gesonderte Massen*... Das Staatsgut Oldenburgs... wird nach den 3 Landesteilen gesondert, so dass nur der betreffende Reinertrag des Staatsgutes jedes Teils der betreffenden Landeskasse zufliesst[1]. »

On dressa dans l'Oldenbourg un état (budget) pour le grand-duché dans son ensemble et un état pour chacun des trois territoires composants[2].

En 1864, l'Autriche et la Prusse établissaient leur condominium sur les DUCHÉS DE L'ELBE détachés du Danemark. Dans les conditions du condominium, ces duchés avaient nécessairement une existence distincte des autres territoires de l'Autriche et de la Prusse.

Préliminaires de *Vienne*, 1er août 1864, AUTRICHE, PRUSSE-DANEMARK[3] :

Art. 3, al. 2 : « Les dettes contractées pour le compte de la monarchie danoise seront réparties entre le royaume de Danemark, d'une part, et *les duchés cédés*, d'autre part... »

Le traité de paix de *Vienne*, 30 octobre 1864, AUTRICHE, PRUSSE-DANEMARK[4], stipule :

Art. 8 : « Pour atteindre une répartition équitable de la dette publique de la monarchie danoise..., les hautes parties contractantes ont fixé la quote-part de la dette publique de la monarchie danoise *qui sera mise à la charge des duchés* à la somme... »

Art. 9 : « La partie de la dette publique de la monarchie danoise qui, conformément à l'article précédent, tombera *à la charge des duchés*, sera acquittée, sous la garantie de LL. MM. le roi de Prusse et l'empereur d'Autriche, comme *dettes des trois duchés* susmentionnés envers le royaume de Danemark, dans le terme d'une année, ou plus tôt si faire se pourra, à partir de l'organisation définitive des duchés. Pour l'acquittement de cette dette, les *duchés* pourront se servir... »

Une telle localisation des dettes particulières ne tombe sous la règle que nous avons formulée plus haut, qu'au cas où toutes les anciennes ressources du territoire en question, indispensables pour assurer le service de sa dette particulière, demeurent à la disposition de ce territoire. Si, par contre, une partie de ces ressources a passé à la disposition du trésor central de l'État acquéreur, celui-ci est tenu de rembourser, soit au trésor dudit territoire, soit aux créanciers de ce dernier, les resssources qu'il lui a enlevées et qui sont nécessaires pour le service de sa dette, à moins qu'il n'ait libéré ce territoire d'une somme égale de dépenses indispensables que ce dernier avait à assurer avant son annexion.

---

1. A. MOSER, p. 400.
2. A. WAGNER, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 4. Teil, *Spezielle Steuerlehre*, *Die deutsche Besteuerung des 19. Jahrhunderts*, Leipzig, 1901, p. 447-449.
3. M. N. R. G., t. XVII, p. 472 et suiv.
4. M. N. R. G., t. XVII, p. 477.

M. HUBER[1] : « Im Falle des Eintritts in eine Staatenverbindung... verliert der Einzelstaat einen Teil seiner Einnahmen, so die Zölle... Dafür aber wird er in so vielen Staatstätigkeiten durch die Centralgewalt ersetzt, dass sein Budget regelmässig so entlastet wird, dass er darin einen hinreichenden Ersatz findet. »

Après son annexion, le TEXAS avait perdu ses revenus de douanes. Nous avons déjà indiqué (*supra*, p. 268) que la résolution du Congrès de 1845 maintenait les dettes du Texas à sa charge, lui laissant, aux fins du service et de l'amortissement de ces dettes, la jouissance des terres disponibles situées dans ses limites. Mais le Texas était privé de son revenu principal, celui des douanes, qui passait au gouvernement fédéral. Dans ces conditions[2], il fallut modifier la stipulation précitée et les États-Unis assumèrent la charge des dettes du Texas en la limitant toutefois à une somme déterminée.

Après que le traité de Guadeloupe-Hidalgo entre les ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE DU NORD et le MEXIQUE, du 2 février 1848[3], eut terminé la guerre entre ces États, l'ACTE du 9 septembre 1850 stipula[4] :

« Section 1, Clause 4 : The United States, in consideration of said establishment of boundaries, cession of claim to territory, and relinquishment of claims, will pay to the State of Texas the sum of 10 millions of dollars in a stock bearing 5 % interest, and redeemable at the end of 14 years, the interest payable halfyearly at the Treasury of the United States. »

« Clause 5 : Immediately after the President of the United States shall have been furnished with an authentic copy of the act of the general assembly of Texas accepting these propositions, he shall cause the stock to be issued in favor of the State of Texas, as provided for in the 4-th article of this agreement, provided, also, that no more than 5 millions of said stock shall be issued until the creditors of the State holding bonds and other certificates of stock of Texas for which duties on imports were specially pledged, shall first file at the Treasury of the United States releases of all claim against the United States for or on account of said bonds or certificates in such form as shall be prescribed by the Secretary of the Treasury and approved by the President of the United States. »

Dans les cas où le gouvernement de l'État acquéreur obtient un droit plus ou moins discrétionnaire de disposer des ressources des territoires annexés[5], et dans la mesure où l'on peut, dès le dé-

---

1. *L. c.*, p. 169.

2. J. WESTLAKE, *l. c.*, vol. I, p. 77, fait observer : « Of course the last clause (of the resolution of 1845), could not, as against third parties, free the United States from any liability that might be incurred by them through an absorbtion by which Texas was deprived of her main source of revenue, the constitution of the Union prohibiting the States from raising a revenue by custom duties. »

A la « Commission of claims », le commissaire britannique expliqua : « It has not been argued that the mere fact of her annexion to the United States has transfered her liabilities to the Federal Government, though certainly as regards foreign Governments, *the United States are now bound to see that the obligations of Texas are fulfilled...* » J. B. MOORE, *Digest of Intern. Law*, t. I, p. 457.

3. M. N. R. G., t. XI, p. 387 et suiv. ; t. XIV, p. 7.

4. A. T. HUNTINGTON and R. J. MAWHINNEY, *Laws of the United States concerning money, banking and loans*, 1778-1909 (National Monetary Commission), Washington, 1910, p. 149.

5. J. WESTLAKE, *l. c.*, vol. I, p. 77 : « ... the annexing State may for its own po-

but, établir que les ressources de ce territoire suffisent à assurer le service de sa dette particulière, on stipule parfois, afin de garantir les intérêts légitimes des créanciers de cette dette, que celle-ci serait *garantie* par l'État acquéreur.

Traités AUTRICHE-RUSSIE et PRUSSE-RUSSIE, *Vienne*, 3 mai 1815, art. 30 (resp. 32)[1] stipulèrent que le gouvernement du royaume de Pologne est tenu à payer à l'Autriche 7 millions de florins et à la Prusse 18,573,952 florins de Pologne, *sous la garantie de S. M. l'Empereur de toutes les Russies* » (v. *infra*).

Traité de paix AUTRICHE, PRUSSE-DANEMARK, *Vienne*, 30 octobre 1864[2], art. 9 : « La partie de la dette publique de la monarchie danoise qui... tombera à la charge des duchés sera acquittée, *sous la garantie de LL. MM. le roi de Prusse et l'empereur d'Autriche*, comme dettes des trois duchés susmentionnés... »

Traité de SAN-JOSÉ DE COSTA RICA du 10 janvier 1921[3], art. 5, stipule que les États de l'Amérique centrale constitués en un seul État fédéral « continueront de faire le service de leurs dettes..., *le gouvernement fédéral devant veiller à ce que ce service soit fidèlement accompli.* »

Sous ce rapport, il est intéressant de noter que le Code de commerce ALLEMAND distingue deux cas d'aliénation (*Veräusserung*) de l'avoir d'une société par actions, à savoir : *a)* aliénation de l'avoir *avec liquidation simultanée ;* en ce cas, l'acquéreur des biens assume à l'égard des créanciers de la société en liquidation une responsabilité *limitée* équivalente aux biens acquis (*übernommenene Aktivvermögen*, § 303) ; *b)* s'il n'y a pas liquidation, mais fusion de la société en question avec une autre, la société qui acquiert les biens de la première assume une responsabilité *illimitée* à l'égard des créanciers de celle-ci (§ 306)[4].

2) *Cas d'amalgamation de dettes particulières.*

Il peut arriver que les territoires annexés ou réunis conservent leur administration distincte et que leurs dettes n'en soient pas moins transportées à la charge du gouvernement central. Rien ne s'y oppose, pourvu que cette amalgamation des dettes ne cause pas de préjudice aux créanciers des divers territoires.

Le DOMINION DU CANADA fut formé en 1867 des provinces d'Ontario et de Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Le Manitoba et le territoire du Nord-Ouest furent annexés au Dominion en juillet 1870, la Colombie britannique et l'île de Vancouver en juillet 1871, et enfin l'île du Prince-Édouard en juillet 1873.

Le *British North America Act*, 1867[5] (29 mars 1867), art. 111, a stipulé « Canada shall be liable for the debts and liabilities of each province existing at the Union. »

---

litical objects refrain from imposing on them the full amount of taxation which they could bear. »

1. DE CLERCQ, t. II, p. 487 et suiv., et resp. 495 et suiv. ; M. N. R., t. II, p. 229 et suiv., resp. 236 et suiv.

2. M. N. R. G., t. XVII, p. 477.

3. P. FAUCHILLE, *l. c.*, t. I, p. 1-re, p. 389.

4. Dr. A. MOSSE, *Handelsgesetzbuch*, Kommentar, 16e éd., Berlin, 1929, p. 286 et 288-289.

5. 30 Victoria, c. 3 ; v. J. B. SCOTT, *Autonomy and federation within the Empire*, Washington, 1921 (Carn. End.), p. 183.

En 1868, la dette publique du Canada s'élevait à 16,2 millions de [illegible].[1].

L'UNION SUD-AFRICAINE présente la fédération des colonies autonomes du cap de Bonne-Espérance, du Natal, du Transvaal et de l'État libre d'Orange. Avant l'Union, chaque colonie avait son budget et autonome et sa dette publique particulière. *The South Africa Act* 1909[2] (20 sept. 1909) amalgama les finances des diverses colonies et dispose :

Art. 119 : « The annual interest of the public debts of the Colonies and any sinking funds constituted by law at the establishment of the Union shall form a first charge on the Consolidated Revenue Fund. »

Art. 124 : « The Union shall assume all debts and liabilities of the colonies existing at its establishment, subject, notwithstanding any other provision contained in this act, to the conditions imposed by any law under which such debts or liabilities were raised or incurred, and without prejudice to any right of security or priority in respect of the payment of principal, interest, sinking fund, and other charges conferred on the creditors of any of the colonies and may, subject to such conditions and rights, convert, renew, or consolidate such debts. »

Les dettes suivantes devaient être amalgamées (en mill. de liv. st.)[3] : 1° *dette consolidée :* Cap, 46,2 ; Natal, 20,1 ; Transvaal, 32,3 ; Orange, 7,7 ; total : 106,3 ; 2° *dette flottante :* Cap, 6,3 ; Natal, 2,1 ; Orange, 1,3 ; total : 9,7 ; 3° *annuités terminables :* Natal, 0,5. Grand total : 116,5.

LE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA : la loi du 9 juillet 1900 (*v. supra*, p. 255) prévoyait (art. 106) que « The Parliament may take over from the States their public debts as existing at the establishment of the Commonwealth[4]... ». En fait, les dettes de ces États n'ont pas été amalgamées par le pouvoir central. Le Commonwealth n'a pas contracté de dette propre, mais, à partir de 1911, date à laquelle le territoire du Nord est passé sous sa juridiction, il a pris à sa charge la dette afférente à ce territoire[5].

---

1. Alph. COURTOIS fils, *Manuel des fonds publics*, Paris, 1883, p. 103.

2. 5. Edward VII, c. 9 ; SCOTT, *l. c.*, p. 289-290 ; v. aussi Hans GOLDSCHMIDT, *Grundzüge des Staats- u. Verwaltungsrechts der südafrikanischen Union* (Dissertation de Marburg), Leipzig, 1914.

3. *Statement of the public debt of the Cape of Good Hope, Natal, the Transvaal and the Orange River Colony at the date of entering the Union*, Cmd. 1911.

4. 63 et 64 Victoria, c. 12 ; SCOTT, *l. c.*, p. 234 et suiv.

5. OFFICE NATIONAL DES VALEURS MOBILIÈRES, *Annuaire 1913-1914*, p. [illegible]

II. — Le sort des dettes particulières en cas de cessation de la vie commune des territoires ayant autrefois fait partie d'États distincts

§ 48

1. — Considérations de principe

Au cas de cessation de la vie commune des territoires grevés de dettes particulières, celles-ci demeurent à la charge de ces territoires.

Prenons les exemples suivants :

Premier cas. — En 1900, un territoire *B*, grevé d'une dette contractée avant cette date, fut rattaché au territoire *A*. Sa dette fut assumée par le gouvernement de l'État annexant.

En 1910, le territoire *B* est désannexé. Le gouvernement du territoire *A* se trouve de ce fait libéré de la dette en question qui doit être transférée à la charge du nouveau gouvernement du territoire *B*.

En effet, les anciennes dettes de l'État *B*, contractées avant 1900, grevaient le territoire *B*. Sous quel pouvoir qu'il se trouve après cette date, à quel territoire qu'il soit rattaché, ceci ne concerne en rien les créanciers qui avaient, avant 1900, prêté des fonds au territoire *B*.

A. Lapradelle-N. Politis[1] : « Lorsqu'il s'agit d'une dette ayant un caractère propre, par exemple lorsqu'un État, absorbé par un autre État, s'en sépare de nouveau et redevient indépendant, dans cette hypothèse la dette qui pesait sur ce pays avant l'annexion, confondue un instant avec celle de l'annexant, retombe sur lui après la séparation. Les créanciers retrouvent leur ancien débiteur et c'est contre lui seul qu'ils peuvent dorénavant agir. »

La responsabilité particulière du territoire *B*, en ce qui concerne ses propres dettes, a pu demeurer latente depuis 1901 jusqu'à 1910 (v. *supra*, § 45-47). Mais elle réapparaît aussitôt après la rupture du lien entre les deux territoires. La dette en question ne grève que le territoire *B*, aussi doit-elle être pleinement assumée par le nouveau gouvernement du territoire *B*.

H. Appleton[2] : « Si le pays incorporé lui (à l'État annexant A. S.) était enlevé après coup par une nation tierce, celle-ci devrait prendre à sa charge non pas une quote-part des dettes de l'annexant, mais précisément celles du pays annexé pour la seconde fois... »

W. Schönborn[3] : « Besonders naheliegend und häufig ist die Uebernahme

1. *L. c.*, t. I, p. 287-288.
2. *L. c.*, p. 43.
3. *L. c.*, p. 59.

solcher Staatsschulden... welche ursprünglich das betreffende Gebiet als selbstständige juristiche Person belasteten und dann später von dem jetzt zedierenden Staat übernommen wurden. »

Si l'on détache une partie du territoire grevé d'une dette particulière, cette partie détachée doit assumer une portion de cette dette proportionnellement à sa force contributive en regard de la force contributive non pas de tout le territoire de l'ancien État, mais de celle du territoire grevé de la dette particulière.

Après les guerres balkaniques de 1912-1913, la Bulgaire annexa quelques territoires turcs. Après la guerre générale, on détacha de la Bulgarie quelques territoires bulgares, ainsi qu'une partie des territoires turcs qu'elle avait annexés en 1913. Le traité de paix avec la BULGARIE, *Neuilly-sur-Seine*, 27 novembre 1919, art. 134, a stipulé qu' « en raison de l'acquisition de territoires ottomans, cédés en vertu du traité de Constantinople de 1913, ou de territoires dont la cession est confirmée par le présent traité, la Bulgarie s'engage à prendre en charge une part de la dette publique ottomane... » L'art. 141 stipule, d'autre part : « Les puissances cessionnaires de territoires bulgares... s'engagent à assumer la charge d'une part de la dette publique bulgare..., *y compris la portion de la dette publique ottomane*... prise en charge par la Bulgarie... La part de la dette publique dont la charge est à assumer par chaque puissance cessionnaire sera celle que les principales puissances alliées et associées... jugeront équitable, *en tenant compte du rapport qui existe entre les revenus des territoires cédés et la totalité des revenus de la Bulgarie*... »

La rédaction de cet article manque de clarté. Il est évident que la portion de la dette *ottomane* prise en charge par la Bulgarie doit être répartie entre la Bulgarie et les puissances cessionnaires, non pas en proportion du revenu des territoires cédés par rapport à la totalité des revenus de la Bulgarie, mais en proportion du revenu de la partie de l'ancien territoire turc rétrocédée par la Bulgarie par rapport à la totalité du revenu de ce territoire.

Deuxième cas. — Le territoire *A* avait des dettes contractées avant 1900. En 1900, il lui fut annexé un territoire *B*. Après la désannexion de ce dernier en 1910, l'ancienne dette de *A* doit, pour des considérations analogues à celles que nous avons exposées plus haut, demeurer entièrement à la charge du territoire *A* et n'est pas sujette à répartition.

En effet, le territoire *A* était seul responsable de ses anciennes dettes contractées avant 1900 ; la désannexion, en 1910, du territoire *B*, annexé en 1900, n'a causé aucun préjudice illicite aux créanciers des anciennes dettes de *A*.

Troisième cas. — Depuis 1900 jusqu'à 1910 le gouvernement des deux territoires réunis, *A* et *B*, a contracté des dettes. Après la désannexion du territoire *B*, en 1910, ces dettes communes doivent être réparties entre les deux territoires en question en proportion de leur force contributive.

La règle selon laquelle les dettes particulières suivent les destinées des territoires qui en avaient été grevés, doit être appliquée par

voie de *transfert* (ou de maintien) *effectif* de ces dettes à la charge du gouvernement auquel ont passé (ou chez lequel sont restés) ces territoires grevés de dettes particulières.

Il aurait été contraire à la bonne règle d'imposer tout ou partie des dettes « particulières » d'un territoire à un autre territoire et de régler leurs comptes à l'aide de l'un des procédés suivants :

1. — *Compensation par voie de règlement direct entre Etats — au moyen de paiements* effectués par le trésor d'un État à celui d'un autre État, soit en une fois (en espèces, en titres, etc.), soit périodiquement ou de quelque autre façon.

En effet, la dette particulière grève un territoire déterminé et rien que lui. Il serait irrégulier de dégager ce dernier (en totalité ou en partie) de sa responsabilité vis-à-vis des créanciers.

Il existe, par exemple, 200 millions de francs de dette commune qui doit être répartie entre les territoires *A* et *B* en proportion de leur force contributive, mettons en proportion de 60 % à 40 %, c'est-à-dire pour 120 millions à *A* et pour 80 millions à *B*.

Il existe, en outre, 40 millions de fr. de dettes particulières du territoire *A*.

Il aurait été irrégulier de répartir entre les deux territoires les dettes des deux catégories (dette commune et dette particulière), sans distinction, dans la proportion de 60 % à 40 %.

Comme suite d'une telle répartition irrégulière, la situation se serait présentée de la façon suivante :

TERRITOIRE	DOIT ASSUMER					ASSUME EFFECTIVEMENT					C.-A-D.
	DETTE COMMUNE		DETTE PARTICULIÈRE		TOTAL	DETTE COMMUNE		DETTE PARTICULIÈRE		TOTAL	+ —
	%	m. de fr.	%	m. de fr.	m. de fr.	%	m. de fr.	%	m. de fr.	m. de fr.	
A	60	120	100	40	160	60	120	60	24	144	— 16
B	40	80		—	80	40	80	40	16	96	+ 16
TOTAL	100	200	100	40	240	100	200	100	40	240	—

Ainsi, si *A* compense *B* en espèces ou par autres avantages (v. au sujet de la Belgique le protocole de la conférence n° 12 du 27 janvier 1831, p. 83 et 281-282) pour avoir assumé 16 mill. de francs de dettes particulières de *A* dont il n'était pas redevable, et si les finances et la monnaie de l'État *A* sont meilleures que celles de *B*, les créanciers des dettes *particulières* subiront un dommage injustifié, *A* n'ayant assumé que 24 mill. de francs de ces dettes (au lieu de 40 mill. qu'il aurait dû assumer) et le reste, soit 16 mill. de francs étant assumé par *B*, État dont les finances et la monnaie sont moins bonnes que celles de *A*.

Par contre, si les finances et la monnaie de l'État *B* sont meilleures que celles de *A*, les créanciers des dettes *particulières* en tireront un profit tout aussi injustifié.

Quant aux créanciers de la dette *commune*, cette répartition irrégulière ne les atteint pas.

2. — *Compensation qui consiste à imposer à l'un des territoires une*

portion de dette commune plus forte, et à l'autre territoire une portion plus faible qu'il ne leur en incombe.

Dans ce cas il y aurait trois modes principales de répartition de ces dettes communes et particulières.

MODES DE RÉPARTITION	A IMPOSER A :	DETTE COMMUNE		DETTE PARTICULIÈRE		TOTAL
		%	m. de fr.	%	m. de fr.	m. de fr.
1°	A	60	120	100	40	160
	B	40	80	—	—	80
	TOTAL	100	200	100	40	240
2°	A	66 2/3	133 1/3	66 2/3	26 2/3	160
	B	33 1/3	66 2/3	33 1/3	13 1/3	80
	TOTAL	100	200	100	40	240
3°	A	80	160	—	—	160
	B	20	40	100	40	8 0
	TOTAL	100	200	100	40	240

Dans tous les trois cas, le montant des dettes transmises à la charge de *A* s'élève à 160 millions de francs, celui des dettes transmises à *B* à 80 millions, c'est-à-dire que ni *A* ni *B* n'assument en fin de compte, en aucun de ces cas, plus qu'il n'en incombe à chacun d'entre eux.

Cependant, dans le premier cas on répartit comme de juste entre les deux territoires, en proportion de 60 % à 40 % (c'est-à-dire en proportion de la force contributive de *A* et de *B*), rien que les dettes communes, les dettes particulières de *A* demeurant entièrement à sa charge.

Dans le deuxième cas, on assujettit à tort à une répartition générale et identique aussi bien les dettes communes que les dettes particulières de *A*, en proportion de 66 2/3 % à 33 1/3 % ; dans le troisième cas, tout le montant de la dette particulière de *A* est imposé à tort à *B* et les dettes communes sont réparties en proportion de 80 % à 20 %.

Ainsi donc :

a) Les créanciers des dettes *particulières* de *A* se trouvent sans aucune raison en présence d'un nouveau débiteur, *B*, notamment, dans le deuxième cas pour 33 1/3 % et dans le troisième cas pour 100 % de leurs créances, bien que les 100 % de leurs créances eussent incombé à *A*.

b) Les créanciers des dettes *communes* se trouvent avoir les débiteurs suivants :

A, dans le deuxième cas pour 66 2/3 % de leurs créances, dans le troisième cas pour 80 %, au lieu des 60 % comme il aurait été juste ; *B*, dans le deuxième cas pour 33 1/3 % de leurs créances, dans le troisième cas pour 20 %, au lieu des 40 % comme il aurait été juste.

Or, si, par exemple, la situation financière et la valeur de la monnaie de l'État *A* sont meilleures que celles de l'État *B*, l'application du procédé n° 2 fournira

aux créanciers des dettes communes un avantage injustifié (car *A* aura assumé 66 2/3 % de ces dettes au lieu de 60 % comme il aurait fallu) et causera aux créanciers des dettes particulières de *A* un dommage également injustifié, car *A* n'aura assumé que 66 2/3 % de ces dettes au lieu de 100 % comme il aurait dû. Le procédé n° 3 est encore plus avantageux pour les créanciers des dettes communes (*A* en assume 80 % au lieu de 60 %) et encore plus préjudiciable pour les créancires des dettes particulières de *A* (*B* en assume la totalité, alors qu'elles auraient dû être assumées par *A*).

Si, par contre, la situation financière et la valeur de la monnaie de *A* sont moins bonnes que celles de *B*, les créanciers des dettes particulières de *A* obtiendront un avantage injustifié (plus considérable d'après le procédé n° 3, moindre d'après le procédé n° 2), et les créanciers des dettes communes subiront un dommage tout aussi injustifié.

(Sur les modes de répartition, v. *infra*.)

§ 49

2. La pratique internationale

Dettes polonaises. Après que la Pologne eut été à trois reprises (1772, 1793, 1795) partagée entre l'Autriche, la Prusse et la Russie, la convention du (15) 26 janvier 1797 stipula la répartition des dettes polonaises entre les trois États en question (v. *infra*, p. 304-305).

Le traité de Tilsit de 1807 érigea les provinces polonaises échues à la Prusse à la suite du deuxième et du troisième partage en grand-duché de Varsovie, dont la couronne fut conférée au roi de Saxe. La Russie obtint quelques anciens territoires polonais à l'Est (Bialystok).

A la suite de ce remaniement des territoires, les dettes particulières des territoires polonais qui avaient précédemment appartenu au roi de Prusse furent portées à la charge de leurs nouveaux possesseurs.

Le traité France Russie, *Tilsit*, 7 juillet 1807, stipulait[1] :

Art. 2 : « *Tous les engagements et toutes les obligations* de S. M. le roi de Prusse, tant envers... qu'*à l'égard des créanciers... de l'ancien gouvernement de Pologne, restent à la charge* de S. M. l'Empereur de toutes les Russies et de S. M. le roi de Saxe dans la proportion de ce que chacune de leursdites Majestés acquiert par les articles 5 et 9 et seront acquittés pleinement, sans restriction, exception ni réserve aucune. »

Le traité France-Prusse, *Tilsit*, 9 juillet 1807[2], envisageait la remise à la charge des nouveaux possesseurs des territoires polonais enlevés à la Prusse, non seulement des dettes *particulières* contractées par l'ancien gouvernement de Pologne, mais aussi des dettes *régionales* (v. *supra*, chap. V) contractées par le roi de Prusse en sa qualité de possesseur de ces territoires polonais :

Art. 24 : « Les engagements, dettes et obligations de toute nature que S. M. le roi de Prusse a pu *avoir, prendre et contracter* antérieurement à la présente guerre, *comme possesseur des pays*, territoires, domaines, biens et revenus *que Sa dite Majesté cède* ou auxquels elle *renonce* par le présent traité, seront à la charge des nouveaux possesseurs et par eux acquittés sans exception, restriction ni réserve aucune. »

---

1. De Clercq, t. II, p. 207 et suiv. ; M. S., t. IV, p. 436 ; M. R., 2, t. VIII, p. 637 et suiv. ; Lutostanski, *l. c.*, p. 256 et suiv.

2. De Clercq, t. II, p. 217 et suiv. ; M. S., t. IV, p. 444 ; M. R., 2, t. VIII, p. 661 et suiv. ; Lutostanski, *l. c.*, p. 261.

Après la chute de Napoléon, l'Acte final du Congrès de *Vienne* du 9 juin 1815 (art. 1-26)[1] constitua un royaume de Pologne (dit « royaume du Congrès »), dont l'empereur de Russie devint le roi. Le nouveau royaume comprenait le grand-duché napoléonien, moins les provinces de Posen et de Gnesen rendues à la Prusse, les territoires galiciens restitués à l'Autriche, et Cracovie avec sa banlieue constituée en ville libre et neutre. De l'ancienne Pologne autrichienne, Alexandre Ier ne garda que le cercle de Zamosc[2].

Deux traités conclus par la RUSSIE au Congrès de Vienne, le (21 avr.) 3 mai 1815, avec l'AUTRICHE et la PRUSSE réglèrent la question des dettes polonaises en les attribuant aux nouveaux possesseurs des provinces polonaises (v. *infra*, p. 305-306).

Le traité PRUSSE-SAXE du 18 mai 1815[3], art. 24, stipulait : « S. M. le roi de Saxe est dégagée de toute responsabilité et charges quelconques à l'égard de toutes les dettes contractées pour le duché de Varsovie avec le concours du ministère des Finances ou autres employés publics de ce pays... »

Ainsi le roi de Saxe, auquel avait été conférée en 1807 la couronne du duché de Varsovie, était libéré de toute responsabilité tant en matière des dettes particulières de la Pologne, portées à la charge du territoire du duché en 1797 et 1807, qu'en matière des dettes « régionales », contractées par ce roi pour le duché et « avec le concours du ministre des Finances » du duché.

DETTES DES PROVINCES DÉSANNEXÉES DE L'EMPIRE NAPOLÉONIEN. — Après la chute de l'Empire napoléonien et la désannexion des territoires réunis à ce dernier[4], le traité de PARIS du 30 mai 1814[5], art. 21, stipula :

« Les dettes spécialement hypothéquées dans leur origine sur les pays qui cessent d'appartenir à la France ou contractées pour leur administration intérieure *resteront à la charge de ces mêmes pays...* »

Dans l'occurrence, il s'agissait des emprunts *particuliers* (v. p. 274 et suiv.) contractés par les pays respectifs avant que ceux-ci fussent annexés par la France.

AUTRICHE-BAVIÈRE, 23 avril 1815[6]. — Art. 5 : « ... Les dettes spécialement hypothéquées dans leur origine sur ces pays cédés et échangés resteront à la charge de ces mêmes pays. »

Des principes analogues furent établis dans une série d'autres traités de l'époque (v. *supra*, § 32).

DETTES DE LA BELGIQUE ET DE LA HOLLANDE. — En 1830, la Belgique se détacha de la Hollande. La conférence des Puissances, à Londres, s'occupa des questions relatives au règlement des rapports

---

1. DE CLERCQ, t. II, p. 571 et suiv. ; M. N. R., t. II, p. 379 ; LUTOSTANSKI, p. 383 et suiv.

2. LAVISSE, *l. c.*, p. 42, 43 et 297 ; v. aussi, chez J. L. KLÜBER, *Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815*, Erlangen, 1815-1835, 9 vol.

3. DE CLERCQ, t. II, p. 525 ; M. N. R., t. II, p. 272.

4. Depuis 1790, la France s'était annexé la Belgique, une partie de la Hollande, la rive gauche du Rhin, Genève, Mulhouse, Bâle, la Savoie, Nice, le Piémont, le duché de Parme, la république de Ligurie, la Toscane, l'Illyrie, les États de l'Église, l'Oldenbourg, le Hanovre, la Westphalie, les villes hanséatiques.

5. DE CLERCQ, t. II, p. 414 ; M. N. R., t. II, p. 15.

6. M. N. R., t. II, p. 454.

entre ces deux pays, y compris la répartition des dettes du royaume des Pays-Bas.

En janvier 1831, la Hollande soumettait à la conférence la proposition suivante [1] :

« La dette nationale sera partagée de manière que la Hollande et la Belgique seront respectivement responsables des sommes nécessaires pour le service des rentes et l'amortissement, dans la proportion de la somme moyenne qu'elles ont fournie pendant les années 1827, 1828 et 1829 dans les contributions directes et indirectes et les accises du royaume. »

Le protocole n° 12 de la conférence de Londres du 27 janvier 1831 [2], se référant à l'art. 6 du protocole du 21 juillet 1814, aux termes duquel :

« Les charges devant être communes, ainsi que les bénéfices, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et par les provinces belges de l'autre seront à la charge du trésor général des Pays-Bas, » —

a constaté :

« D'après cet article, c'est évidemment sur la réunion des provinces hollandaises aux provinces belges que se fonde la communauté de charges, de dettes et de bénéfices dont ce même article consacre le principe. Ainsi, au moment où la réunion cesse, la communauté semble devoir également cesser et, par une autre conséquence nécessaire de cet axiome, *les dettes qui, dans le système de la réunion, auraient été confondues, pourraient, dans le système de la séparation, être redivisées.*

« Suivant cette base, *chaque pays devrait d'abord reprendre exclusivement à sa charge les dettes dont il était grevé avant la réunion.* Les provinces hollandaises auraient donc à pourvoir aux dettes qu'elles avaient contractées jusqu'à l'époque où les provinces belges leur furent annexées, et les provinces belges aux dettes qui pesaient sur elles à cette même époque. Le passif de ces dernières se composerait ainsi en premier lieu : de la dette austro-belge, contractée dans temps où la Belgique appartenait à la maison d'Autriche ; de toutes les anciennes dettes de provinces belges ; de toutes les dettes affectées aux territoires qui entreraient aujourd'hui dans les limites de la Belgique.

« Indépendamment des dettes qui viennent d'être énumérées ci-dessus et qui sont exclusivement belges, *la Belgique aurait à supporter... en outre, dans une juste proportion, les dettes contractées depuis l'époque de cette même réunion et pendant sa durée par le trésor général du royaume des Pays-Bas*, telles qu'elles figurent au budget de ce royaume. »

Ainsi le protocole n° 12 distingue comme de juste les dettes communes (1815-1830) des dettes particulières de la Belgique, d'une part, et de la Hollande, d'autre part. N'empêche qu'à la fin il arrive à des conclusions inattendues et parfaitement contraires à ces prémisses [3] :

« Mais, séparée de la Hollande, la Belgique n'aurait aucun droit au commerce des colonies hollandaises, qui a si puissamment contribué à sa prospérité depuis la réunion, et S. M. le roi des Pays-Bas conserverait la légitime faculté de refuser entièrement ce commerce aux habitants de la Belgique ou de ne l'accorder qu'aux prix et aux conditions qu'il jugerait convenable d'y mettre... »

C'est pourquoi les plénipotentiaires des puissances « ont pensé qu'*au lieu de*

---

1. Edmond NICOLAÏ, *Étude historique et critique sur la dette publique en Belgique* (Académie royale de Belgique), Bruxelles, 1921, p. 12-13.
2. DE CLERCQ, t. IV, p. 6 ; M. N. R., t. X, p. 165 et suiv.
3. DE CLERCQ, t. IV, p. 7 et suiv. ; M. N. R., t. X, p. 167.

reprendre ses anciennes dettes tout entières et d'être soumise aux charges intégrales et proportionnelles indiquées plus haut, la Belgique devrait entrer en partage des dettes du royaume des Pays-Bas, telles qu'elles existent à la charge du trésor royal, et que ces dettes devraient être réparties entre les deux pays d'après la moyenne proportionnelle des contributions directes, indirectes et des accises acquittées par chacun d'eux pendant les années 1827, 1828 et 1829 ; que cette base essentiellement analogue aux ressources financières respectives des Hollandais et des Belges serait équitable et modérée ; car, malgré la disparité numérique de population, elle ferait peser approximativement 16/31e de la dette totale à la charge de la Belgique et en laissant 15/31 à celle de la Hollande ; que, du reste, s'il résultait de ce mode de procéder un accroissmeent de passif pour les Belges, il serait entendu, d'autre part, que les Belges jouiraient, sur le même pied que les Hollandais, du commerce de toutes les colonies appartenant à S. M. le roi des Pays-Bas. »

Ainsi, à titre de compensation à la Hollande pour le droit qu'elle devrait accorder aux Belges d'exercer le commerce dans les colonies hollandaises, le protocole de la conférence n° 12 du 27 janvier 1831 éliminait le système de discrimination des dettes, qu'il avait lui-même si nettement motivé, et adoptait le point de vue de la Hollande, formulé dans sa proposition citée plus haut.

Par conséquent, la conférence rédigea les articles respectifs du projet de traité de la façon suivante :

ANNEXE A AU PROTOCOLE n° 12 du 27 janvier 1831 (bases destinées à établir la séparation de la Belgique d'avec la Hollande)... II. Arrangements proposés pour le partage des dettes *et avantages de commerce qui en seraient les conséquences* [1].

Art. 10 : « Les dettes du royaume des Pays-Bas, telles qu'elles existent à la charge du trésor royal, savoir : 1° la dette active à intérêt ; 2° la dette différée ; 3° les différentes obligations du syndicat d'amortissement ; 4° les rentes remboursables sur les domaines ayant hypothèques spéciales, seront réparties entre la Hollande et la Belgique d'après la moyenne proportionnelle des contributions directes, indirectes et des accises du royaume acquittées par chacun des deux pays pendant les années 1827, 1828 et 1829. »

Art. 11 : « La moyenne proportionnelle dont il s'agit, faisant tomber approximativement sur la Hollande 15/31 et sur la Belgique 16/31 des dettes ci-dessus mentionnées, il est entendu que la Belgique restera chargée d'un service d'intérêts correspondants. »

Art. 12 : « *En considération de ce partage des dettes* du royaume des Pays-Bas, *les habitants de la Belgique jouiront de la navigation et du commerce aux colonies* appartenantes à la Hollande sur le même pied, avec les mêmes droits et les mêmes avantages que les habitants de la Hollande. »

En chiffres, la situation se présentait comme suit :

En ce qui concernait les dettes particulières de la Hollande, étant donné leur chiffre excessif, Napoléon, après avoir annexé ce pays en 1810, en réduisit la dette de deux tiers, n'en laissant subsister qu'un tiers [2] (v. *supra*, p. 268).

Guillaume Ier, en 1814, ne voulut pas sanctionner la banqueroute et rétablit les deux tiers répudiés de la dette sous forme de « dette différée » (« uitgestellte »). Notamment, chaque créancier qui effectuait un arrosement de 100 florins comptant par 45 florins de rente dont il était le possesseur obtenait le droit à 2.000 florins de capital en dette active

1. DE CLERCQ, t. IV, p. 9 et suiv. ; M. N. R., t. X, p. 172.
2. Décret du 9 juillet 1810 ; M. N. R., t. I, p. 338.

2,5 %, c'est-à-dire à une rente de 50 florins et à 4.000 florins de capital en dette passive, sans intérêts, mais devant passer à la dette active (« werkelyke rentgevende ») par l'effet des tirages annuels de 5 mill. de florins[1]. Lors de la réunion des deux pays, en 1815, la Hollande avait déjà 575 mill. de florins de dette active et 1,150 mill. de dette différée[2]. Au 30 septembre 1830, la dette totale des Pays-Bas s'élevait à 780 mill. de florins de dette active et à 840 mill. de dette différée[3].

D'après les données soumises par la Belgique à la conférence, le 23 septembre 1831[4], le total des dettes se répartissait de la façon suivante (en millions de florins des Pays-Bas) :

	DETTES PARTICULIÈRES DE LA HOLLANDE	DETTES PARTICULIÈRES DE LA BELGIQUE	DETTES COMMUNES	TOTAL
Dettes actives	575	27	178	780
Dettes différées	840	—	—	840

La différence entre le système de répartition irrégulier suggéré par le protocole n° 12 et le système régulier apparaît dans le tableau suivant[5] :

MONTANTS A TRANSFÉRER SUR LA BELGIQUE		DETTES PARTICULIÈRES DE LA HOLLANDE	DETTES PARTICULIÈRES DE LA BELGIQUE	DETTES COMMUNES	TOTAL
1. Système proposé par la Conférence le 27 janvier 1831.	dette active	287,5	13,5	89	390
	dette différée	420	—	—	420
2. Système régulier.	dette active	—	27	89	116
	dette différée	—	—	—	—
Différence entre 1 et 2 (+ —).	dette active	+ 287,5	— 13,5	—	+ 274
	dette différée	+ 420	—	—	+ 420

Ainsi donc, la conférence avait estimé les avantages de commerce mentionnés plus haut à 274 millions de florins de dette active et 420 millions de dette différée.

1. LAVISSE, *l. c.*, p. 345 et suiv. ; W. ROSCHER, *Finanzwissenschaft*, 2. Halbband, p. 279 ; v. aussi S. T. BUIS, *De Nederlandsche Staatsschuld sedert 1814*, Harlem, 1857, p. 17.
2. LAVISSE, *l. c.*, p. 346 ; M. N. R., t. XI, p. 301.
3. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 29-30.
4. M. N. R., t. XI, p. 300 et suiv.
5. Tableau dressé par l'auteur.

Vu les objections de la France[1], la conférence, dans son PROTOCOLE n° 26 du 26 juin 1831[2], rétablit le principe de la discrimination entre les dettes communes et les dettes particulières.

Art. 12 : « *Le partage des dettes aura lieu de manière à faire retomber sur chacun des deux pays la totalité des dettes qui, originairement, pesaient, avant la réunion, sur les divers territoires dont ils se composent et à diviser, dans une juste proportion, celles qui ont été contractées en commun.* »

Le 5 septembre 1831, les Hollandais présentèrent leur projet qui reprenait les dispositions des art. 10 et 11 du protocole n° 12 du 27 janvier 1831 ; d'après ce projet, la Hollande devait assumer 15/31 et la Belgique 16/31 de la dette totale[3].

Le 23 septembre 1831, la Belgique formula les propositions suivantes[4] :

Art. 7 : « *La Belgique, y compris le grand-duché de Luxembourg, supportera les dettes et obligations qu'elle avait légalement contractées avant l'établissement du royaume des Pays-Bas ; les dettes contractées légalement depuis l'établissement du royaume jusqu'au 1er octobre 1830 seront supportées par portions égales.* »

Dans son *Protocole* n° 48, du 6 octobre 1831, la conférence proposa de fixer la part belge de la dette d'après le calcul suivant[5] :

PREMIER CHEF.

Dette contractée pendant l'union.

1° Arriéré des Pays-Bas (loi du 9 févr. 1818) . . .	14,136,836 fl.	
2° Loi du 31 décembre 1819	23,083,000 fl.	Déduction faite des sommes amorties
3° Loi du 24 décembre 1820.	7,788,000 fl.	
4° Loi du 22 août 1822	56,902,000 fl.	
5° Loi du 27 décembre 1822	67,292,000 fl.	
6° Loi du 3 mai 1825	12,605,000 fl.	
Total	181,806,836 fl.	
Annulation ordonnée par la loi du 24 décembre 1829.	14,000,000 fl.	
Reste	167,806,836 fl.	
A l'intérêt de 2 1/2 %, soit une rente de	4,195,170 fl.	
Obligations du Syndicat.		
7° 110,000,000 de fl. à 4 1/2 %	4,950,000 fl.	
8° 30,000,000 de fl. à 3 1/2 %	1,050,000 fl.	
	10,195,170 fl.	
En somme ronde.	10,100,000 fl.	
dont la moitié à charge de la Belgique.		5,050,000 fl.

1. DE CLERCQ, t. IV, p. 22 ; PROTOCOLE n° 20 de la conférence de Londres du 17 mars 1831 sur les affaires de Belgique (objections du gouvernement français contre les précédents protocoles et les bases de séparation). — Annexe A. Communication faite à la conférence par le P. Français d'une dépêche de M. le comte Sebastiani, en date de Paris, le 1er mars 1831 : « Quant au protocole du 17 du même mois, qui règle la répartition de la dette entre la Hollande et la Belgique, le gouvernement du Roi n'en a pas trouvé les bases assez équitables pour les admettre... Il regrette que des commissaires belges et hollandais n'aient point été admis à discuter contradictoirement une question d'intérêt privé plus que d'intérêt européen, et pour la solution de laquelle la conférence était à la fois moins compétente et moins éclairée que pour la solution des autres.. »

2. DE CLERCQ, t. IV, p. 111.

3. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 25.

4. M. N. R., t. XI, p. 278 ; NICOLAÏ, *l. c.*, p. 27.

5. DE CLERCQ, t. IV, p. 138 et suiv. ; M. N. R., t. XI, p. 320 ; NICOLAÏ, p. 47.

DEUXIÈME CHEF.	
9° Dette austro-belge	750,000 fl
TROISIÈME CHEF.	
10° Dette inscrite au Grand Livre de l'Empire français, 4,000,000 de francs, soit	2,000,000 fl.
11° Prix d'avantages de commerce et de navigation	600,000 fl.
Total	8,400,000 fl.

Ainsi, la conférence établit le règlement suivant :

Seraient portés à la charge de la Belgique :

	Rente annuelle de
1° La moitié de la dette *commune*	5,050,000 fl.
2° Le total de la dette *particulière* de la Belgique	2,750,000 fl.
3° Prix d'avantages de commerce	600,000 fl.
Total	8,400,000 fl.

Ce projet partait des considérations suivantes[1] :

« ... La conférence a jugé équitable que les dettes contractées par le royaume des Pays-Bas pendant la réunion fussent partagées entre la Hollande et la Belgique dans la proportion de 15/30 ou par moitié égale pour chacune...

« De plus, la dette austro-belge, ayant appartenu exclusivement à la Belgique avant sa réunion avec la Hollande, il a été jugé également équitable que cette dette pesât exclusivement sur la Belgique à l'avenir... Une autre dette qui pesait originairement sur la Belgique avant sa réunion avec la Hollande, savoir la dette inscrite pour la Belgique au Grand Livre de l'Empire français, était également sujette à être transférée à la charge du trésor belge...

« Fondant ces décisions sur l'équité et considérant le montant des charges du service de la dette totale du Royaume-Uni des Pays-Bas, la conférence a trouvé que le montant s'élève en nombres ronds à 27,000,000 de florins de rente, et que, par conséquent, la Belgique, pendant la réunion, a contribué à l'acquittement de cette rente dans la proportion de 16/31, c'est-à-dire pour 14,000,000 de florins ; que maintenant, avec le bénéfice de la neutralité, elle n'aura à acquitter pour sa part que 8,400,000 florins de rente[2]. »

Ainsi la conférence avait basé son projet sur le principe de discrimination entre les dettes communes et les dettes particulières.

La Hollande se refusa à reconnaître le chiffre de 8,4 millions de florins, ainsi que les vingt-quatre articles formulés par la conférence[3] dans son protocole n° 48.

Il fut alors conclu, le 15 novembre 1831, à Londres, entre les PUISSANCES et la BELGIQUE[4] un traité qui maintenait ce chiffre de 8,4 millions de florins (Annexe, art. 13, § 1). Ce ne fut que le 14 mars 1838 que Guillaume Ier de Hollande déclara adhérer aux vingt-quatre articles[5].

Mais ce fut alors au tour de la Belgique de contester le chiffre en question. Elle objecta notamment contre la nature « particulière » des deux dettes que la conférence voulait lui imposer comme telles.

---

1. PROTOCOLE n° 48 de la conférence de Londres du 6 octobre 1831 ; M. N. R., t. XI, p. 319 ; DE CLERCQ, t. IV, p. 139-140 ; NICOLAÏ, *l. c.*, p. 36-37.

2. DE CLERCQ, t. IV, p. 141.

3. V. aussi VERSTOLK VAN SOELEN, *Recueil de pièces diplomatiques relatives aux affaires de la Belgique en 1830-1832*, 3 vol., La Haye, 1831-1833.

4. M. N. R., t. XI, p. 390 et suiv.

5. LAVISSE, *l. c.*, p. 364.

En ce qui concernait tout d'abord la dette austro-belge (dont nous donnons l'historique par ailleurs, v. p. 145-146), la France, du temps où elle possédait les provinces belges (traité de *Lunéville*, AUTRICHE-FRANCE, 9 févr. 1801), ne l'avait pas assumée, la considérant comme une dette purement autrichienne et seulement imposée aux provinces belges par l'Autriche.

En 1815, lorsque la Belgique fut réunie à la Hollande, la question de cette dette austro-belge fut de nouveau posée.

La convention conclue à Vienne entre l'AUTRICHE et la HOLLANDE, le 11 octobre 1815[1] (article séparé), avait stipulé :

« Les dettes spécialement hypothéquées dans leur origine sur les provinces belgiques ou contractées pour leur administration intérieure devant avec ce pays passer à la charge de S. M. le roi des Pays-Bas, Sadite Majesté reconnaît l'obligation de s'en charger et s'engage à faire liquider, dans le délai de trois mois, ces dettes à la libération de S. M. l'empereur d'Autriche... »

De cette façon, ainsi que l'expliquait la commission belge de 1838 :

« Le roi des Pays-Bas, plus large et plus complaisant que les ministres français, accepta pour son pays la charge des emprunts ouverts en Belgique par l'empereur d'Autriche sans l'intervention des états et au profit des finances allemandes. »

Suivant la déclaration de la commission belge de 1838, les « suppositions les moins honnêtes ont été faites... une opération financière personnelle du roi des Pays-Bas au détriment de son pays, en le chargeant d'une nouvelle dette dont il avait préalablement acheté les titres à vil prix[2] ».

La Commission belge de 1838 estimait, par conséquent, qu'une part de ces dettes austro-belges n'était « ni en principe ni en accessoires une dette d'origine belge ; elle est une nouvelle dette acceptée d'une façon inexplicable par le roi des Pays-Bas ; elle est un fait de la communauté et rentre ainsi dans cette communauté[3] ».

La Commission belge invoquait, entre autres choses, à l'appui de sa thèse, le fait qu'à la conférence qui avait précédé la convention du 11 octobre 1815, le ministre plénipotentiaire de Hollande, dans sa note du 28 septembre 1815, avait établi que « le transport à la charge des Pays-Bas de la dette austro-belge ne résulterait point de l'article 21 du traité de Paris, vu que cette dette n'était point restée hypothéquée sur la Belgique, mais qu'elle était seulement une conséquence du nouvel engagement que son roi prenait[4] ».

C'est pourquoi la Commission belge croyait juste de ne porter intégralement à la charge de la Belgique que 300,000 florins sur le total susmentionné de 750,000, les autres 450,000 devant être partagés, à moitiés égales, entre la Belgique et la Hollande[5].

La Commission belge objectait également contre le transport à la charge de la Belgique de la « dette dite française » en alléguant qu' « il a été établi de la manière la plus patente et la plus authentique... que cette dette avait été remboursée par la convention du 25 avril 1818, en majeure partie au moyen de créances belges[6] ».

Vu ces objections, et quelques autres, de la Belgique, il fut décidé d'adopter un chiffre transactionnel.

---

1. M. N. R., t. II, p. 662.
2. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 53-54.
3. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 55.
4. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 52-53.
5. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 55.
6. M. N. R., t. XV, p. 462 ; v. aussi *Histoire parlementaire du traité de paix du 19 avril 1839*, 2 vol., Bruxelles, 1839.

La conférence proposa de défalquer du montant de la dette qui devait être transportée à la charge de la Belgique 3 millions de florins de rente, c'est-à-dire de la réduire de 8,4 milliens de rente à 5,4 millions. La Belgique répondit en offrant d'assumer 3,2 millions ; la conférence réduisit encore le chiffre à 5 millions, la Belgique consentit alors à aller jusqu'à 3,8, ensuite jusqu'à 4 millions ; elle finit par accepter le chiffre de 5 millions de florins[1].

Le chiffre de 5 millions de florins fut sanctionné, le 19 avril 1839, dans les traités conclus par les PUISSANCES avec la BELGIQUE et la HOLLANDE (Annexe, art. 13, § 1)[2].

DETTES LOMBARDES-VÉNITIENNES. — Le royaume lombard-vénitien avait contracté, soit à titre d'État indépendant, soit à titre de simple province de l'Autriche, différentes dettes et se trouvait grevé d'un passif spécial (v. *supra*, p. 269).

En 1859 éclata la guerre entre l'Autriche et l'Italie, qui se termina par le traité de paix de Zurich du 10 novembre 1859. Aux termes de ce traité, la Lombardie fut cédée à l'empereur des Français, lequel, à son tour, la transmit au roi de Sardaigne.

Le traité de *Zurich* du 10 novembre 1859, AUTRICHE-FRANCE[3], stipulait :

Art. 7 : « Le nouveau gouvernement de la Lombardie prendra à sa charge les 3/5 de la dette de Monte Lombardo-Veneto. Il supportera également une portion de l'emprunt national de 1854 fixée entre les hautes puissances contractantes à 40 millions de florins (monnaie de convention). Le mode de paiement de ces 40 millions de florins sera déterminé dans un article additionnel. »

Art. 14 : « Les pensions tant civiles que militaires... qui étaient à la charge des caisses publiques de la Lombardie restent acquises à leurs titulaires... et seront acquittées à l'avenir par le nouveau gouvernement de la Lombardie.

« Cette stipulation est étendue aux pensionnaires... dont les traitements, acquittés jusqu'en 1814 par le ci-devant royaume d'Italie, sont alors tombés à la charge du trésor autrichien. »

Traité de *Zurich*, 10 novembre 1859, AUTRICHE-FRANCE-SARDAIGNE[4].

Art. 5 : « Le gouvernement de S. M. le roi de Sardaigne prendra à sa charge les 3/5 de la dette du Monte Lombardo-Veneto. Il supportera également une portion de l'emprunt national de 1854, fixée entre les hautes puissances contractantes à 40 millions de florins (monnaie de convention). »

En 1866, après la guerre de l'Autriche contre la Prusse qui aboutit à la débâcle de l'Autriche à Sadova, cette dernière, aux termes du traité de paix du 24 août 1866, céda la Vénétie à l'empereur des Français, lequel la transmit à l'Italie.

La convention conclue à *Vienne* le 24 août 1866, AUTRICHE-FRANCE (cession de la Vénétie[5]), stipula :

Art. 2 : « Les dettes qui seront reconnues afférentes au royaume lombardo-vénitien, conformément aux précédents du traité de Zurich, demeurent attachées à la possession du territoire cédé. »

AUTRICHE-ITALIE, 3 octobre 1866[6] :

Art. 6 : « Le gouvernement italien prendra à sa charge :

« 1° La partie du Monte Lombardo-Veneto qui est restée à l'Autriche en vertu

1. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 58-59.
2. DE CLERCQ, t. IV, p. 470 et suiv. ; M. N. R., t. XVI, p. 788 et suiv.
3. DE CLERCQ, t. VII, p. 644 ; M. N. R. G., t. XVI, p. 519 et suiv.
4. DE CLERCQ, t. VII, p. 658 ; M. N. R. G., t. XVI, p. 531 et suiv.
5. DE CLERCQ, t. IX, p. 608-609 ; M. N. R. G., t. XVIII, p. 414.
6. M. N. R. G., t. XVIII, p. 405 et suiv.

de la convention conclue à Milan en 1860 pour l'exécution de l'article 7 du traité de Zurich ;

« 2° Les dettes ajoutées au Monte Lombardo-Veneto depuis le 4 juin 1859 jusqu'au jour de la conclusion du présent traité ;

« 3° Une somme de 35 millions de florins, valeur autrichienne, argent effectif, pour la partie de l'emprunt de 1854 afférente à la Vénétie et pour le prix du matériel de guerre non transportable... »

L'art. 17 est analogue à l'art. 14 du traité AUTRICHE-FRANCE du 10 novembre 1859, ci-dessus.

Ces traités réglaient donc la question des dettes suivantes qui grevaient le territoire lombardo-vénitien :

1. — *Dettes particulières* contractées autrefois par le royaume d'Italie ; ce sont les dettes de date ancienne du Monte Veneto (traités Autriche-France, 10 nov. 1859, art. 7 ; Autriche-France-Sardaigne, 10 nov. 1859, art. 5 ; Autriche-France, 24 août 1866, art. 2 ; Autriche-Italie, 3 oct. 1866, art. 6, 1°) et les traitements de pensionnaires de date ancienne, acquittés jusqu'en 1814 par le ci-devant royaume d'Italie (Autriche-France, 10 nov. 1859, art. 14, al. 2 ; Autriche-Italie, 3 oct. 1866, art. 17).

2. — *Dettes autrichiennes régionales* contractées par l'administration autrichienne pour le compte de la Lombardie-Vénétie ; ce sont les nouvelles dettes du Monte Lombardo-Veneto.

Sur l'ensemble de ces dettes particulières et régionales, l'Italie assuma les 3/5 (60 %) après avoir obtenu la Lombardie, en 1859, et le reste après avoir obtenu la Vénétie, en 1866.

3. — *Dettes communes* contractées par le gouvernement d'Autriche : sur le montant de l'emprunt « national » de 1854 (500 mill. de florins)[1] l'Italie assuma, en 1859, 40 mill. de florins et, en 1866, encore 35 millions.

III. — ESPÈCES SPÉCIALES DE DETTES PARTICULIÈRES

§ 50

Les dettes particulières de l'État peuvent être d'origines diverses.

1. — Ce sont d'abord des *dettes d'État* (générales et régionales), grevant un territoire donné et contractées avant que ce dernier fût annexé par un autre État. Telles sont précisément les dettes dont nous nous sommes occupé jusqu'ici.

Cependant, ces dettes particulières peuvent avoir une origine différente. Ce peuvent être :

2. — D'anciennes dettes *communales*, *provinciales*, etc., dont la charge a été assumée par l'État.

En MEXIQUE, en vertu d'une loi du 26 mars 1903, le gouvernement fédéral assuma les actifs et les passifs du district fédéral et de la municipalité de Mexico[2].

3. — Des dettes de *compagnies privées* — banques d'émission,

---

1. A. MOSER, *l. c.*, p. 55 ; v. aussi J. A. DECOURDEMANCHE, *Manuel des valeurs cotées hors parquet à la Bourse de Paris*, p. 34-35.

2. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *Report*, 1924, p. 275.

banques foncières, chemins de fer (cas particulièrement fréquent), etc., dont les entreprises ont été rachetées ou prises en possession par l'État.

RUSSIE. Obligations des chemins de fer : Transcaucasie (« *rattachées* à la dette publique [1] » en 1889), Orel-Griazi (1891), Moscou-Koursk (1892), Grande-Société (1893), Koursk-Kharkof-Azof (1894), Sud-Ouest (1894), Moscou-Smolensk (1896), Ivangorod-Dombrovo (1900), Moscou-Jaroslavl-Arkhangel (1900), Varsovie-Vienne (1912).

Il ne faut pas confondre avec ces dettes particulières les *dettes d'État spéciales* contractées pour le remboursement des actions des compagnies des chemins de fer dont les réseaux ont été rachetés par l'État [2] :

Tambov-Saratov (1882), Transcaucasie (1898), Morchansk-Syzrane (1889), Riajsk-Viazma (1889), Donetz (1893), Riga-Dvinsk (1894), Grande-Société (1894), Dvinsk-Vitebsk (1894), Koursk-Kharkof-Azof (1894), Orel-Vitebsk (1894).

ALLEMAGNE. *Meklenburg-Schwerin :* Friedrich-Franz-Eisenbahn, Wismar-Karower-Eisenbahn ; *Prusse :* Bergisch-Märkische Eisenbahn, Braunschweigische-Eisenbahn, Köln-Minden, Magdeburg-Wittenberg [3].

Reich : La constitution du 11 août 1919 a établi que le Reich prendrait en sa possession les chemins de fer d'intérêt général (art. 89) avant le 1er avril 1921 (art. 171). Par le traité du 31 mars 1920 (loi du 30 avril 1920 [4]), les chemins de fer des divers pays ont passé au Reich. Par la loi du 29 juillet 1922, les dettes de la Prusse, de la Bavière, de la Saxe, du Bade, du Hesse et du Mecklenburg-Schwerin ont passé à la charge du Reich ; néanmoins, ces pays « haften zugleich als selbstschuldnerische Bürgen ». Le Wurtemberg et l'Oldenburg n'ont pas profité de ce droit de transférer leurs dettes au Reich et celles-ci sont restées à leur charge, le Reich en ayant cependant accepté la « selbstschuldnerische Bürgschaft [5] ».

AUTRICHE, « *Vom Staate zur Zahlung übernommene Eisenbahn-Prioritäts Obligationen* » : Albrechtsbahn, Asch-Rossbach-Lokahlbahn, Böhmische Nordbahn, Böhmische Westbahn, Czernowitz-Novosielitza, Eisenerz-Vordernberger Lokalbahn, Elisabethbahn, Ferdinands-Nordbahn, Franz-Josefs-Bahn, Galizische Carl Ludwig-Bahn, Kremstalbahn, Laibach-Stein-Lokalbahn, Lemberg-Czernowitz-Jassy-Eisenbahn, Lokaleisenbahngesellschaft, Mährische Grenzbahn, Mährisch-Schlesische Zentralbahn, Nordwestbahn, Pilsen-Priesen.

---

1. MINISTÈRE DES FINANCES DE RUSSIE, CHANCELLERIE DES OPÉRATIONS DE CRÉDIT, *Manuel du porteur de fonds russes, emprunts émis ou garantis par l'État*, 1913, p. 25 ; la terminologie de cette publication manque, cependant, de précision ; par ailleurs, il est dit : « *déclarées* dette publique, p. 36 et autres ; « *incorporées* à la dette publique », p. 4.

2. *Ibid.*, p. 55 et autres. Il convient de noter, par exemple, que SALING (*Börsen-Jahrbuch*, 1922-1923, p. 393 et suiv.) distingue comme de juste « *Vom Staate übernommene Prioritäts-Anleihen der... Gesellschaft* » et « *Russische Anleihen zur Einlösung der...* ». En Autriche, on distinguait : « Vom Staate zur Zahlung übernommene Eisenbahn-Prioritäts-Obligationen » et « zu Staatsschuldverschreibungen abgestempelte Eisenbahnaktien ». V. KURSBLATT DER WIENER BÖRSE

3. *Jahrbuch der Berliner Börse*, 1914-1915, p. 22 et suiv.

4. R. G. Bl., 1920, n° 95, p. 773.

5. G. v. SCHANZ, v° *Staatsschuldbuch*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4e éd., t. VII, p. 806.

Rudolfbahn, Staatseisenbahn-Gesellschaft, Südnorddeutsche Verbindungsbahn, Ungarisch-Galizische Eisenbahn, Vorarlberger Bahn [1].

HONGRIE : Budapest-Fünfkirchen [2].

ITALIE : Livorno, Toscana, Lucca-Pistoia [3].

SUISSE : Jura-Simplon, Central, Nord-Est, St.-Gothard, Réunies [4].

Ces dettes ont les mêmes propriétés que les dettes particulières de l'État que nous avons analysées plus haut.

L'État qui les a assumées n'en est responsable qu'au même titre que l'était précédemment la compagnie de chemins de fer, etc. ; en principe, la responsabilité afférente à ces dettes ne s'étend pas aux autres ressources de l'État si ces dettes ne comportaient pas auparavant une garantie du gouvernement.

A noter que le Code des lois sur le crédit RUSSE, qui, dans sa section III « sur les dettes d'État en particulier » (art. 1-184), cite toutes les dispositions relatives à *chacun* des emprunts d'État, ne mentionne pas dans le nombre les obligations des chemins de fer privés « *rattachées* à la dette publique » à la suite du rachat des voies ferrées par le Trésor. Seule l'annexe à l'art. 47 de la Ire section, qui contient les dispositions d'ordre général, donne une « liste d'emprunts (sans spécification « d'État », A. S.) dont le capital est reconnu payable pendant trente ans à partir de la date de l'échéance », et c'est dans cette liste seulement que figurent les obligations en question.

Il serait également instructif de rappeler à ce propos la pratique des opérations afférentes au rachat des chemins de fer privés en Russie.

Le principe suivant lequel la responsabilité de l'État pour les obligations du chemin de fer dont il assume la charge est limitée, n'a pas été directement formulé ; c'est que dans l'immense majorité des cas les obligations des chemins de fer russes étaient garanties par le gouvernement. A noter, cependant, la formule incluse dans la plupart des statuts des compagnies de chemins de fer russes et concernant le rachat éventuel de leurs lignes par le Trésor : « Le *paiement* annuel des intérêts et de l'amortissment afférents aux obligations *passe*, du fait du rachat de la ligne, à la charge du Trésor. » Autant dire que la nature juridique des obligations du chemin de fer ne change pas en cas de rachat. Seule la personne du payant change, vu le retrait de la compagnie qui avait exploité la ligne en question.

En ce qui concerne les autres créanciers du chemin de fer racheté, le principe limitant la responsabilité de l'État avait été établi d'une façon catégorique. Le chemin de fer doit passer au Trésor « libre de toutes dettes et obligations, sauf le règlement courant de l'exploitation ». C'est pourquoi, conformément à la loi du 20 mai 1892 (annexe à l'art. 2188 du Code civil), en cas de rachat, la commission de liquidation avisait tous les créanciers de la compagnie qui étaient tenus, dans un délai de six mois, à faire enregistrer leurs créances. Celles-ci devaient être réglées sur le montant de l'indemnité due aux actionnaires par le Trésor.

---

1 Dr. Fritz HÖNIG, *Uebersichtstafel zur Aufteilung der österreichischen und ungarischen Vorkriegsanleihen*, extrait des « Wirtschaftliche Nachrichten ». HOEM, *Zur Liquidation der altösterreichischen Staatsschuld.* Vienne, 1926, p. 74.

2 SALING, *ib.*, p. 362.

3 *Ibid.*, p. 306 et suiv.

4 En Suisse, on distingue : « Chemins de fer fédéraux, *dette de la Confédération* » et « Emprunts d'anciennes compagnies *reprises par la Confédération* ». V. ANN. DES VALEURS INSCRITES A LA BOURSE DE BALE.

Si le chemin de fer était déficitaire, il arrivait dans nombre de cas que le Trésor, après l'avoir racheté, ne payât finalement aux créanciers qu'une partie de leurs créances. Lors du rachat du chemin de fer de Mourome, il ne leur paya que 80 % ; lors du rachat de la ligne de Borovitchi, il ne fut payé, sur certaines créances, que « 10 kopecks par rouble », et encore « par une faveur du monarque » ; lors du rachat de la ligne d'Oural, il ne fut payé que 4 millions de roubles au lieu de 8,5 millions [1].

En cas de transformation territoriale de l'État, ces dettes particulières, dont nous nous occupons ici, suivent le sort des biens (chemins de fer, etc.) qui en constituent le gage.

Traités de paix de *Saint-Germain* du 10 septembre 1919 et de *Trianon* du 4 juin 1920, art. 203, resp. 186 [2], stipulent :

« 1° Chacun des États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise est transféré et chacun des États nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche (la Hongrie), devront... assumer la responsabilité d'une part de la dette de l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), spécialement gagée sur des chemins de fer, des mines de sel (...) ou d'autres biens... La part à assumer par chacun des États sera celle qui, de l'avis de la Commission des Réparations, représente la part de dette gagée afférente aux chemins de fer, mines de sel (...) et autres biens transférés audit État...

« (Al. 3.) Les biens spécialement affectés à la garantie des dettes visées au présent article demeureront spécialement affectés à la garantie des nouvelles dettes. Mais, au cas où le présent traité aurait pour conséquence de répartir ces biens entre plusieurs États, la fraction située sur le territoire de l'un d'eux garantira la part de la dette assumée par ledit État, à l'exclusion de toute autre part de la dette.

« (Al. 4.) En vue de l'application du présent article, *seront considérés comme dettes gagées les engagements de payer pris par l'ancien gouvernement autrichien (hongrois), et relatifs à l'achat de lignes de chemins de fer* ou de propriétés de même nature. La répartition des charges qui résultent de ces engagements sera déterminée par la Commission des Réparations de la même manière que pour les dettes gagées. »

En vertu de ces dispositions, les dettes particulières en question [3] ont été réparties entre les divers États d'après le lieu d'emplacement des réseaux de chemins de fer grevés de ces dettes [4]. Les deux cas suivants offrent un intérêt particulier.

Dettes du réseau hongrois-galicien. — La dette qui grevait ce réseau comprenait quatre catégories d'obligations :

1. 5 %, 1870, ou convertis en 3 ½ %, cr. 29.846.000.
2. 5 %, 1878, ou convertis en 3 ½ %, cr. 3.647.000.
3. 4 %, 1887, cr. 23.398.800.
4. 3 ½ %, 1903. cr. 7.235.400.

En 1889, le réseau hongrois fut racheté par l'État hongrois moyennant une annuité composée d'une contribution au service des obligations et d'une indemnité destinée au capital-actions de la Société

---

1. Koulomzine, *Histoire des chemins de fer russes*, t. III, Saint-Pétersbourg, 1902, p. 80-81, 85 ; t. IV, p. 205 et suiv. (en russe).

2. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 259 et suiv., t. XII, p. 423 et suiv.

3. Ici nous ne nous occupons que de dettes particulières : dettes des chemins de fer privés assumés par l'État lors de leur rachat.

4. V. les fiches de la dette autrichienne et de la dette hongroise gagées, annexées au rapport du Sous-Comité de la C. D. R. (C. D. R., *Annexe* n° 1510)

L'État hongrois a accepté que cette annuité bénéficiât d'une inscription hypothécaire sur le réseau, mais, par contre, il a fait radier d'office l'inscription que possédait jusqu'à ce moment le capital-obligations[1].

En 1905 (loi du 15 mai[2]), le réseau autrichien a été racheté à son tour, ce qui a entraîné la dissolution de la Société. L'Autriche assuma la charge de ces emprunts « zur Selbstzahlung[3] ». L'État autrichien a désintéressé les actionnaires en leur délivrant des titres de rente et a obtenu un dédommagement de la Hongrie, qui, elle aussi, a été libérée de toute dette vis-à-vis du capital-actions. Seule, la part de son annuité qui représentait sa contribution au service des obligations a été maintenue et, à partir de cette date, versée à l'État autrichien substitué à la Société.

Après le démembrement de la monarchie en 1918, les lignes précédemment autrichiennes sont devenues polonaises ; quant au réseau hongrois, il appartient aujourd'hui en grande partie à la Tchécoslovaquie.

La Commission des Réparations a rétabli l'état de choses tel qu'il était avant les rachats opérés par la Hongrie et l'Autriche, et décidé que chaque État, qui est devenu propriétaire d'une partie du réseau, prendrait en charge une part proportionnelle de la dette et que, par contre, le maintien de l'annuité autrefois assumée par la Hongrie n'aurait plus de raison d'être[4].

Elle a réparti directement la charge des obligations entre les États qui sont en possession des lignes ; il a été possible de déterminer la proportion du capital investi dans les diverses parties du réseau : la charge des obligations respectives est passée directement à chacun des États intéressés, soit[5] : à la charge de la Pologne, 65, 1105 % ; à la charge de la Tchécoslovaquie, 34,8456 % ; à la charge de la Hongrie, 0,0439 %[6].

DETTES DE LA SOCIÉTÉ PRIVILÉGIÉE AUSTRO-HONGROISE DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT (*Staatseisenbahngesellschaft*) (STEG). — Cette Société a été fondée en Autriche en 1855 aux fins d'acquisition de certains chemins de fer de l'État et des entreprises industrielles y afférentes[7].

Le réseau de cette Société s'étendait à la fois sur le territoire autrichien et sur le territoire hongrois. Par la suite l'Autriche et la Hongrie ont racheté la partie qui se trouvait sur leur territoire respectif à des dates diverses et par des contrats conçus de façons tout à fait différentes.

Le contrat de rachat conclu le 7 juin 1891 entre la Hongrie et la Société portait que celle-ci continuerait à supporter la charge de toutes les obligations émises par elle (dont il existait sept catégories), bien qu'elle ne conservât que la propriété du réseau autrichien. La Hongrie s'engageait à verser à la Société, jusqu'à l'expiration de sa concession originaire, une annuité représentant : *a)* le prix d'achat attribué aux actionnaires pour le réseau hongrois, et *b)* l'indemnité qui leur revenait en raison de la continuation du service des obligations pour autant que ce service était gagé sur le réseau racheté[8].

---

1. C. D. R., VII, p. 14, *Annexe* 1510, p. 13 ; SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 349.
2. R. G. BL., n° 79.
3. *Jahrbuch der Berliner Börse*, 1914-1915, p. 285.
4. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 13-14.
5. C. D. R., VII, p. 12-13.
6. *Ib.*, p. 39.
7. A. MOSER, *l. c.*, p. 539 et suiv. ; SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 2141 et suiv.
8. C. D. R., VII, p. 13 ; SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 348.

Aux termes du contrat conclu avec la STEG le 21 octobre 1908 et de la loi autrichienne du 27 mars 1909, la partie non encore rachetée du chemin de fer a passé, à partir du 1er janvier 1908, en possession de l'État autrichien [1].

Le contrat par lequel l'Autriche avait racheté le réseau autrichien de la STEG stipulait que l'État autrichien réglerait le prix de rachat en assumant intégralement la charge (« Selbst- und Alleinzahlung ») des quatre principales catégories d'obligations de la Société [2].

Or, comme ces obligations constituaient une dette afférente non pas au réseau autrichien seul, mais aussi au réseau hongrois, il en résultait pour l'Autriche une charge qui ne devrait pas lui incomber en bonne justice. Aussi la Société s'engagea-t-elle, par la convention du 21 octobre 1908, art. V, al. 5, à reverser à l'État autrichien, à titre d'indemnité, une partie de l'annuité qu'elle recevait de la Hongrie en vertu du contrat de rachat de 1891 [3].

Il en résulta, en fin de compte, la situation suivante :

1. — En 1891, la Hongrie s'était engagée à servir à la Société, jusqu'à l'extinction de la durée de la concession (c'est-à-dire jusqu'au 31 déc. 1965), des annuités s'élevant à fl. 10.665.000, soit, défalcation faite de 10 % d'impôts, 9.598.500 fl. net, exempts d'impôts présents et futurs, soit 19.197.000 couronnes autrichiennes net [4].

2. — En 1908, l'Autriche prenait en charge les emprunts suivants de la Société [5] : 3 %, ancien réseau (titres hypothéqués sur ce réseau), émissions I-X (1855-1885), en francs ; 3 %, réseau complémentaire (titres hypothéquées sur le réseau complémentaire), émissions I-IV ou série A (1867-1873), en francs ; 4 %, 1883, en marks ; 4 % (titres hypothéqués sur tout le réseau appartenant alors à la Société), émission 1900, en marks et en francs.

3. — La Société conservait à sa charge les emprunts suivants : 5 %, Brünn-Rossitz, 1872, en marks ; 5 %, émissions I et II de 1873 et 1874, en florins et francs ; 3 %, émission de 1895, en marks ; elle prenait l'engagement de payer à l'Autriche une partie de l'annuité hongroise.

La STEG n'exploitait plus aucune voie ferrée.

Après le démembrement de la monarchie austro-hongroise, il a fallu répartir le service de l'annuité hongroise et les obligations prises en charge par l'Autriche. Les deux opérations ont été réglées par la convention conclue à Vienne le 11 septembre 1922.

Les obligations prises en charge par l'Autriche, en 1908, étaient gagées sur les lignes ferroviaires qui avaient passé à cette dernière, ainsi que sur une partie de l'annuité hongroise.

Quant au service de l'annuité, il devait être porté à la charge de la Hongrie et de ses successeurs, c'est-à-dire des propriétaires seuls de l'ancien réseau hongrois. Cependant, une partie de cette annuité, qui avait été versée par l'intermédiaire de la Société à l'Autriche, devait désormais être partagée entre cette dernière et ses successeurs, c'est-à-dire entre les possesseurs de l'ancien réseau *autrichien*.

C'est pourquoi, afin de simplifier le règlement, la convention de Vienne a pris les dispositions suivantes :

En ce qui concernait l'annuité hongroise d'un montant de

---

1. *Jahrbuch der Berliner Börse*, 1914-1915, p. 1957.

2. C. D. R., VII, p. 13 et 47 ; SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 2142 ; *Berliner Börsen Zeitung*, 24 septembre 1922.

3. C. D. R., VII, p. 13.

4. C. D. R., VII, p. 51.

5. SALING, *l. c.*, 1922-1923, p. 347 ; v. aussi Dr. Fr. HÖNIG, *Die Emissionen der Staatseisenbahngesellschaft*, Berichte aus den neuen Staaten, 1923, p. 729 et [illegible]

19.197.000 couronnes, dont une partie devait être payée à l'Autriche, elle fut fixée à 5.500.000 francs français, libre de tous impôts et de toutes taxes, présents et futurs [1]. Cette nouvelle annuité, payable jusqu'au 31 décembre 1965, devait être mise à l'entière disposition de la Société ; l'ancien engagement de cette dernière à verser à l'Autriche une partie des sommes servies par la Hongrie, à titre d'indemnité pour le surplus d'obligations prises en charge par l'État autrichien, est abrogé.

Ainsi, la simplification a consisté, dans l'occurrence, à réduire l'annuité au montant net mis à la disposition effective de la Société.

En ce qui concerne la répartition de la charge même de l'annuité et des dettes afférentes aux obligations, la convention de Vienne a établi ce qui suit :

Obligations 3 %, ancien réseau (émissions I-X), 436.835.500 fr., et obligations 3 %, réseau complémentaire (émissions I-IV ou série A), 168.224.000 fr.[2], « seront répartie entre l'Autriche et son cessionnaire (la Tchécoslovaquie) et la Hongrie et ses cessionnaires (la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie) [3] ».

Obligations 4 %, émission 1883, 79.190.000 marks, « resteront, dans un intérêt de simplification et moyennant compensation, à la charge de l'Autriche et de son cessionnaire, la Tchécoslovaquie [4] ».

Obligations 4 %, émission 1900, 76.697.000 fr., « resteront à la charge de l'Autriche et de son cessionnaire, la Tchécoslovaquie, d'abord parce qu'elles sont gagées sur le réseau autrichien seul, ensuite parce qu'il s'agit d'une émission effectuée en 1900, postérieurement au rachat par la Hongrie de son réseau, par conséquent au profit du réseau autrichien [5] ».

Les trois catégories d'obligations qui, en vertu du contrat de 1908, continuaient à constituer une dette de la Société, soit : 5 %, Brünn-Rossitz, 1872, 973.000 marks ; 5 %, émissions I et II de 1873-4, 21.000.000 de florins ; 3 %, émission de 1895, 45.000.000 de marks [6] ; — sont restées à la charge de la Société.

La charge annuelle afférente aux obligations et à l'annuité se présentait ainsi que suit :

Obligations 3 % en frs.	24.290.000 frs		
Obligations 4 % en frs.	3.645.000 frs		
Obligations 4 % en marks			3.763.000 mks.
Annuité.	5.500.000 frs		
Total.	33.435.000 frs	et	3.763.000 mks.

La convention de 1922 a établi que sur ce total doivent prendre à leur charge, en proportion de la valeur respective des réseaux autrichiens et hongrois [7] :

1. — L'Autriche et son cessionnaire, la Tchécoslovaquie	19.392.300 frs	et	3.763.000 mks.
2. — La Hongrie et ses cessionnaires.	14.042.700 frs.		
Total.	33.435.000 frs	et	3.763.000 mks.

1. C. D. R., VII, p. 51.
2. C. D. R., VII, p. 13 et 39.
3. C. D. R., VII, p. 47.
4. C. D. R., VII, p. 47 ; Decoudu, *loc. cit.*, p. 105 : « Étant entendu qu'il s'agissait de marks-papier... »
5. C. D. R., VII, p. 47.
6. C. D. R., VII, p. 47 ; Saling, *l. c.*, 1922-1923, p. 2144.
7. C. D. R., VII, p. 47.

La convention a tracé ensuite deux variantes de répartition à l'intérieur de ces deux groupes.

D'après la première variante, prennent part au service de l'annuité, non seulement la Hongrie et ses cessionnaires, mais aussi l'Autriche et son cessionnaire, la Tchécoslovaquie.

D'après la deuxième variante, seuls la Hongrie et ses cessionnaires prennent part au service de l'annuité ; leur part dans les obligations 3 % est respectivement réduite et celle de l'Autriche et de son cessionnaire, la Tchécoslovaquie, augmentée ; dans l'une et dans l'autre variante le montant global des charges incombant, d'une part, au groupe autrichien, d'autre part, au groupe hongrois, demeure le même [1].

La Commission des Réparations a statué, en définitive [2] :

1° Les obligations 3 % se rapportent à l'ensemble du réseau autrichien (excepté la ligne Brünn-Rossitz) et à tout le réseau hongrois ;

2° L'annuité se rapporte à tout le réseau autrichien et à tout le réseau hongrois ;

3° Les obligations 1883, 4 %, en marks, se rapportent au réseau autrichien, excepté la ligne Brünn-Rossitz ;

4° Les obligations 1900, 4 %, en francs, se rapportent au réseau autrichien, y compris la ligne Brünn-Rossitz.

Ceci posé, la répartition des charges annuelles afférentes à ces obligations et à l'annuité a été effectuée de la façon suivante [3] :

Acquéreurs du réseau	Obligations 3 % en fr.	Annuité en fr.	Obligations 4 % 1900 en fr.	Total en fr.	Obligations 4 % 1883 en marks
1. *Autrichien* :					
Autriche	2.559.923 (10,539 %)	579.602 (10,538.211 %)	713.071 (19,563 %)	3.852.596	753.465 (20,023 %)
Tchécoslovaquie	10.224.633 (42,094 %)	2.383.142 (43,329.862 %)	2.931.929 (80,437 %)	15.539.704	3.009.535 (79,977 %)
				19.392.300	
2. *Hongrois* :					
Tchécoslovaquie	5.031.430 (20,714 %)	1.109.568 (20,173.953 %)	—	6.140.998	—
Hongrie	2.818.126 (11,602 %)	621.500 (11,300.016 %)	—	3.439.626	—
Yougoslavie	767.807 (3,161 %)	169.311 (3,078.383 %)	—	937.118	—
Roumanie	2.888.081 (11,890 %)	636.877 (11,579.575 %)	—	3.524.958	—
				14.042.700	
Total	24.290.000 (100,000 %)	5.500.000 (100,000.000 %)	3.645.000 (100,000 %)	33.435.000	3.763.000 (100,000 %)

Ainsi donc, la Commission des Réparations « rétablit l'obligation

1. C. D. R., VII, p. 49.

2. C. D. R., *Annexe* 1719 a, rapport du Sous-Comité du 29 décembre 1922.

3. Comme clef de répartition on adopta, pour la part autrichienne (Autriche et son cessionnaire, Tchécoslovaquie) — la longueur kilométrique de toutes les

directe et immédiate de chaque État envers ses créanciers en ce qui concerne la partie du réseau qui lui a été transférée », en abolissant entièrement « l'ancien système de contribution au moyen d'annuités de compensation et de reversements[1] ».

Ces dettes particulières de l'Autriche et de la Hongrie, à savoir les dettes des chemins de fer, lesquelles, avant d'être assumées par les trésors de ces États, furent des dettes d'une compagnie privée, grevant tel ou tel réseau, ont été rétablies après le démembrement de la monarchie dualiste sous leur forme primitive. *Elles n'ont été réparties* ni, en ce qui concerne les dettes particulières de l'Autriche (titres assumés), entre les divers territoires de cette dernière, ni, en ce qui concerne les dettes particulières de la Hongrie (annuité en faveur de l'Autriche et de la STEG), entre les divers territoires de celles-ci, *en proportion de la force contributive de chacun de ces territoires*, *On les a réparties entre les divers tronçons des réseaux ferroviaires en proportion de la valeur de ces derniers*. Comme de juste, on n'a tenu compte ni du fait que, lors du rachat, l'Autriche avait effectivement assumé la charge entière des obligations en question, ni du fait que la Hongrie avait pris, soit directement (dans le cas du réseau hongrois-galicien), soit indirectement (par l'intermédiaire de la STEG), l'engagement de payer annuellement à l'Autriche une certaine somme. Il s'agissait, dans l'occurrence, de *dettes particulières* grevant les réseaux en question, c'est donc comme telles, et non comme dettes de l'État entier, qu'elles ont été réparties lors du démembrement de cet État.

§ 51

IV. — Cas de conversion des dettes particulières

Si les titres des dettes particulières sont échangés par l'État contre des titres de sa dette générale, tous les caractères propres aux créances afférentes à ces dettes disparaissent du même coup. A la dette particulière, grevant un territoire déterminé, est substituée une nouvelle dette qui grève le territoire entier de l'État débiteur, avec toutes les conséquences qui en découlent.

Cette règle s'applique aussi bien en cas de conversion, par l'État *agrandi*, des dettes particulières grevant une partie seulement de son territoire qu'en cas de conversion, par l'État *amoindri*, des dettes qu'il avait contractées avant de perdre une partie de son territoire et qui grèvent l'ensemble des territoires qu'il a possédés lors de la conclusion des dettes en question.

---

voies ferrées, pour la part hongroise (Hongrie et ses cessionnaires, Tchécoslovaquie, Roumanie, Yougoslavie) — la longueur kilométrique amendée à l'aide de chiffres représentant le capital investi. V. C. D. R., VII, p. 39 ; v. aussi l'étude fort intéressante du Dr Fr. Hönig, *Die Repartition der aus der Einlösung der STEG Linien herrührenden österreichischen und ungarischen Staatschulden*, dans les « Mitteilungen des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers », 8 Jahrg., Nr. 1-2, p. 10 et suiv. ; J. Decoudu, *l. c.*, p. 105 ; v. aussi *Vossische Zeitung*, 16 mars 1922 ; *Berliner Tageblatt*, 19 mai 1923.

1. C. D. R., VII, p. 13 ; XIII, p. 34.

PRUSSE-SUÈDE, NORVÈGE, 7 juin 1815 [1].

Art. 3 : « La dette publique contractée par la Chambre royale de Poméranie reste à la charge de S. M. le roi de Prusse comme souverain de la Poméranie, et Ladite Majesté prend sur elle les stipulations faites à cet égard pour l'acquit de cette dette ; sont exceptées toutes dettes qui, précédemment à la charge de la Chambre royale de Poméranie, auraient été transférées en dette suédoise, du consentement des états du royaume de Suède. »

Ce qui importe cependant en pareil cas, c'est que les anciens titres soient précisément échangés contre des titres de la dette *générale* de l'État entier. Le seul échange d'anciennes feuilles de titres contre des nouvelles — à la suite de l'usure des anciennes ou bien parce que tous les coupons des anciennes feuilles ont été épuisés, etc. — ne modifie rien, en lui-même, à la teneur juridique des droits dont jouissent les créanciers [2]. Une opération de conversion (réduction du taux d'intérêt, avec une augmentation éventuelle du capital nominal de la dette, etc.) ne suffit pas non plus, en elle-même, à transformer une dette particulière en dette générale de l'État qui opère la conversion.

Si l'on n'effectue pas, notamment, une substitution matérielle des nouveaux titres aux anciens titres de la dette particulière, ou lorsque ceux-ci sont remplacés par des titres d'une *émission spéciale*, il y a lieu d'admettre, parfois, que la dette en question conserve son caractère particulier.

DETTE COMMUNE AUSTRO-HONGROISE (*Blockrente*). — En 1866, la Hongrie se constitua en royaume distinct. Les dettes contractées avant cette date ne furent pas réparties entre l'AUTRICHE et la HONGRIE, mais celles-ci en vinrent à conclure, le 24 décembre 1867, un compromis aux termes duquel la Hongrie s'engagea à assurer annuellement une partie déterminée du service de cette dette commune qui, cependant, demeurait juridiquement à la charge de l'Autriche (v. *supra*, p. 148-9).

En 1868, c'est-à-dire ultérieurement à la constitution du royaume de Hongrie, cette dette commune fut convertie en rente unifiée 4,2 %, net. Vers la fin de 1902, le montant de cette dette s'élevait à environ 5 milliards de couronnes. En 1903, l'Autriche convertit 3,6 milliards de couronnes de cette dette en rente 4 % ; le reste, soit 1,4 milliards, demeura en dehors de la conversion, car « il représentait le montant que l'Autriche présumait pouvoir être pris directement en charge par la Hongrie [3] », et continua de bénéficier du taux de 4,2 %.

Se basant sur les dispositions des traités de *Saint-Germain* et de *Trianon* (v., à ce sujet, *infra*), la Commission des Réparations répartit entre l'Autriche et la Hongrie *toute* la dette commune, bien qu'elle eût déjà été convertie par l'Autriche en 1868 et de nouveau (partiellement) en 1903. Il y avait tout lieu de ne pas tenir compte de la conversion,

1. M. N. R., t. IV, p. 150 et suiv.

2. Après la dissolution de la république de Colombie, les titres de l'ancienne dette furent échangés par le Venezuela et l'Équateur contre leurs propres titres dont la teneur était la suivante : « La Republica de ... reconoce à favor del portador el capital de... *procedentos de creditos contra Colombia...* ». V. J. H. MOORE. *Arbitrations*, v. IV, p. 3655 et suiv.

3. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 20.

car cette dette, bien que convertie, avait toujours été considérée, tant par les marchés financiers que par les deux États intéressés, comme une dette dont ils supportent tous les deux la charge. D'autre part, on ne pouvait attacher d'importance à ce que l'Autriche fût d'avis que la portion non convertie de la dette commune devait être intégralement portée à la charge de la Hongrie, à l'exception de toutes autres dettes, car, ainsi que l'indiqua justement la Hongrie, « ces conversions ne sauraient la lier, puisqu'elle n'y a ni participé ni consenti et puisque l'Autriche les a votées et réalisées seule [1] »).

Réseau hongrois-galicien. — La Compagnie de ce chemin de fer a émis des obligations en 1870, 1878, 1887 et 1903. En 1889, le réseau hongrois fut racheté par l'État hongrois, moyennant une annuité à payer à la Société. L'État hongrois a accepté que cette annuité bénéficiât d'une inscription hypothécaire sur le réseau, mais, par contre, il a fait radier d'office l'inscription que possédait jusqu'à ce moment le capital-obligations.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut (p. 291), le réseau autrichien fut également racheté en 1905, la Société liquidée et ses obligations assumées par l'Autriche ; la part de l'annuité de la Hongrie, qui représentait sa contribution au service des obligations, a été maintenue et, à partir de cette date, versée à l'État autrichien, substitué à la Société.

Lorsque, après le démembrement de l'Empire austro-hongrois, il se fut posé la question de la répartition des obligations de ce réseau, il fallut la résoudre également en ce qui concernait les obligations de 1903.

« Faut-il assimiler aux trois premières émissions (1870, 1878, 1887) la quatrième (1903)? Datant de 1903, postérieure par conséquent au rachat effectué par la Hongrie, elle n'a pu obtenir de garantie hypothécaire que sur le réseau autrichien. Elle paraît donc être différente des trois premières. En fait, elle ne l'est pas. *Cet emprunt complémentaire n'a pas procuré des ressources à la Société ni, par conséquent, servi à des investissements ; il a été une simple création de titres remis à titre de compensation aux porteurs des deux sortes d'obligations 5 %* (1870 et 1878) *atteintes par la conversion en 3 ½ %*. Il ne représente qu'une extension du capital nominal de ces obligations effectuée comme contre-partie de la réduction du taux d'intérêt. Il doit donc être traité comme ces obligations et suivre le sort commun [2]. »

En effet, dans la mesure où les obligations de 1903 étaient garanties, au même titre que celles des émissions antérieures, non seulement par le réseau autrichien, mais aussi par l'annuité hongroise, il était évident que ces obligations, issues d'une opération de conversion appliquée aux émissions antérieures, devaient être traitées sur le même pied que ces dernières.

Cependant, il est parfois difficile d'admettre que la conversion n'ait rien modifié. S'il s'agit, par exemple, d'une conversion des obligations des chemins de fer privés assumées par le trésor de l'État donné et qu'il y ait tout lieu de reconnaître que cette conversion n'a pu être effectuée dans les conditions données que grâce au niveau élevé du crédit de l'*État même*, en pareil cas il est parfois permis de se demander si le nouvel emprunt a conservé le caractère particulier de l'ancien, quand même on aurait créé

1. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 19.
2. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 14.

une émission spéciale destinée uniquement à la conversion de ce dernier.

A noter, à ce propos, les exemples suivants qui ne laissent pas d'être instructifs.

La Russie avait émis, en 1889, 1890, 1893 et 1894, six séries d'un *emprunt-or* 4 %[1]. Toutes les six comportaient les mêmes coupures : 500, 2.500 et 12.500 francs; les mêmes parités en monnaies étrangères : 500 frs. = 125 rbs-or = 404 mks = £ 19-15-6 = 239 fl. P. B. = 96,25 doll.-or E. U. ; elles avaient été introduites sur les mêmes marchés financiers : Paris, Amsterdam, Berlin, Bruxelles. Elles différaient un peu par leurs échéances : celles des quatre premières séries (1889, 1890, 1890, 1890) étaient fixées aux 1er mars, 1er juin, 1er septembre, 1er décembre, avec tirages successifs les 1er mars et 1er septembre et remboursement les 1er juin et 1er décembre. Les échéances de la cinquième série (1893) étaient avancées et celles de la sixième (1894) retardées d'un mois. En outre, l'amortissement des diverses séries était fixé à des termes différents, à savoir : pour la première série, 81 ans, à dater de 1889 ; pour la deuxième, 80 ans, à dater de 1890 ; pour la troisième, 81 ans, à dater de 1891 ; pour la quatrième, 60 ans, à dater de 1891 ; pour la cinquième, 81 ans, à dater de 1894, et pour la sixième, 81 ans, à dater de 1894.

L'objet des diverses émissions était le suivant : les 1-re, 2-me, 3-me et 5-me étaient destinées à la conversion des emprunts 5 % 1877, 1855, 1862 et 1864-1865, et de la rente 6 % 1883 ; la 6-me au rachat des actions de la Grande Société de chemins de fer (emprunt *spécial*) ; la 4-me *à la conversion des obligations 5 % du chemin de fer Kharkof-Krementchoug* (conversion d'un emprunt *particulier*). C'est cette dernière série qui nous intéresse. Nous pouvons constater que les diverses séries de l'emprunt-or 4 % étaient cotées à un prix différent, celui de la quatrième série étant supérieur aux autres.

Cours de la Bourse de Paris[2] :

Emprunt 4 % or Émissions :	1903 plus haut	1913 plus haut	1922 pl. b.	1922 pl. h.	1923 pl. b.	1923 pl. h.	1924 pl. b.	1924 pl. h.	1925 pl. b.	1925 pl. h.
I	104	93.25	9	25	10.50	18	8.25	18.75	6.05	16.40
II et III	104.40	93.20	9	25	10.75	18	8.50	19	6	16
IV	109	94.25	16.25	18	12	16.25	9.50	19	8.75	17
V	104.75	93.25	9	24.75	10.60	17.50	8.50	19	6.05	16
VI	104.40	93.50	9	24.75	10.50	17.50	8.10	19	6.05	16.75

Ce tableau atteste que chacune des séries avait sur le marché financier une existence *distincte*. La série IV avait une valeur supérieure aux autres. (Il convient de noter que les données pour 1922-1925 offrent un

1. Code des lois sur le crédit, éd. 1903, section II, art. 77-86.

2. Docfin, *Bulletin synoptique officiel de la documentation financière*, 6e année (1925), p. 32 et 116, 7e année (1926), p. 140.

caractère fortuit, la cote de ces émissions ne se faisait que sporadiquement, de sorte que les cours les plus bas et resp. les plus hauts des diverses émissions ne furent pas cotés simultanément). Quelles que fussent les causes de ce cours plus élevé de la quatrième série (son caractère présumé « particulier », terme d'amortissement plus bref : soixante ans, montant relativement modique de l'émission : montant actuel[1], 34 millions de francs seulement, tandis que la première s'élevait à 456 millions, la deuxième et la troisième à 604, la cinquième à 167 et la sixième à 425 millions de francs), voici un fait acquis : la quatrième série avait une *existence distincte* des autres. Et cependant il serait difficile d'admettre que cette quatrième série de l'emprunt-or 4 % eût conservé les propriétés particulières des anciennes obligations 5 % du chemin de fer Kharkof-Krementchoug ; il y a, par contre, tout lieu de conclure que si les porteurs des anciens titres, qui auraient pu, s'ils l'avaient voulu, se faire rembourser en espèces au moment de la conversion, ont accepté la réduction du taux des intérêts, de 5 à 4 %, c'est qu'il s'agissait d'échanger les anciens titres d'une compagnie privée contre de nouveaux titres de l'Empire russe qui possédait un crédit élevé.

En 1894, il a été émis en Russie un *emprunt-or* 3 ½ %[2], destiné à la conversion des obligations 5 % des compagnies de chemins de fer dont l'État avait racheté les réseaux, à savoir : lignes de la Baltique, Brest-Graévo, Donetz, Lozovaïa-Sébastopol, Mitau, Orel-Vitebsk, Poti-Tiflis, Riga-Dvinsk, Riajsk-Morchansk, Tambof-Kozlof, Varsovie-Terespol. Ici encore, la conversion de 5 % en 3 ½ % permet difficilement d'admettre que le nouvel emprunt d'État ait conservé le caractère particulier des anciens titres des chemins de fer privés.

La *Société de crédit foncier mutuel* a été fondée en Russie le (1er) 13 juin 1866, afin de fournir aux propriétaires de terres des prêts hypothécaires en lettres de gage, sous la responsabilité solidaire des emprunteurs.

A partir de 1880, la Société éprouva des pertes considérables. Le gouvernement lui accorda toutes sortes de facilités, et le (15) 27 juin 1887 il fut procédé à la conversion de ses lettres de gage métalliques 5 % à lots en titres 4 ½ % sans lots, mais *avec garantie du gouvernement*. Ces facilités, ainsi que certaines autres, et le concours financier prêté à la Société par le gouvernement se sont avérés insuffisants. Le (12) 24 juin 1890, les affaires de cette Société furent confiées à la direction de la Banque Impériale Foncière de la Noblesse qui créa, à cet effet, un Service Spécial[3]. Par la loi du (6) 18 février 1895[4] les lettres de gage métalliques 5 % et 4 ½ % de la Société furent « *reconnues comme obligations d'État par lesquelles le gouvernement assume le paiement des intérêts et l'amortissement* en stricte conformité avec les

1. L'INFORMATION FINANCIÈRE, *Les dettes russes*, 5 juillet 1925. Montants originaires : 1re série, 500 m. de fr. ; 2e, 360 m. de fr. ; 3e, 300 m. de fr. ; 4e, fr. 41,764,000 ; 5e, fr. 178,037,500 ; 6e, fr. 454,400,000. V. MINISTÈRE DES FINANCES DE RUSSIE, CHANCELLERIE DES OPÉRATIONS DE CRÉDIT, *Manuel du porteur de fonds russes*, 1913, *passim* ; M. KACHKAROF, *Circulation de la monnaie en Russie*, t. II, Saint-Pétersbourg, 1898, p. 109 et suiv. (en russe).

2. CODE DES LOIS SUR LE CRÉDIT, éd. 1903, sect. II, art. 89-95.

3. A. GOURIEV, *Esquisse du développement des institutions de crédit en Russie*, Saint-Pétersbourg, 1904, p. 57-59 et 189-195 (en russe).

4. CODE DES LOIS SUR LE CRÉDIT, éd. 1903, sect. VI, art. 102.

règles établies lors de l'émission de ces lettres de gage ». Le montant du capital nominal des lettres de gage transférées à la charge de l'État a été inscrit comme dette du Service Spécial de la Banque de la Noblesse au Trésor, auquel devaient être payés, pendant 48 ½ années, 4 ½ % d'intérêts et des annuités d'amortissement respectives. Ce transfert des obligations de la Société au Trésor a été spécialement opéré, ainsi que l'expliqua au Conseil d'État le ministre des Finances, M. Witté [1], « afin de pouvoir par la suite, au moyen d'opérations financières, diminuer le montant des paiements afférents à ces titres et tirer parti des avantages qui en découleront ».

Au total, il a été transféré au Trésor pour 4,9 millions de roubles de titres 5 % et pour 79,7 millions de titres 4 ½ %, en tout pour 84,6 millions de roubles-or (1/10 d' « impérial »). Sur ces titres, le Trésor avait à payer 4,35 millions de roubles-or par an et recevoir du Service Spécial de la Banque de la Noblesse 4,3 millions de roubles-or, les emprunteurs payant à ce dernier, sur leurs prêts en espèces métalliques, des sommes bénéficielles — en tout seulement 5,4 millions de roubles-papier (1/15 d' « impérial ») par an — sensiblement inférieures à celles dont le Service Spécial de la Banque était tenu envers le Trésor. Si avantageux que fût le transfert des titres à la charge du Trésor, l'excédent des obligations du Service Spécial de la Banque sur ses ressources impliquait une somme égale en capital à 22,7 millions de roubles-papier ; une partie de cette somme était prélevée sur le capital de la Société en liquidation (4,7 millions) ; le reste (18 millions) était mis à la disposition du Service sur les fonds du Trésor [2].

Les lettres de gage 5 % de l'ex-Société de crédit foncier mutuel, « rattachées à la dette publique [3] », n'ont pas été converties par le gouvernement. Par contre, les lettres de gage 4 ½ % furent converties le (6) 18 mars 1898 en « obligations converties 3,8 %, émises par le gouvernement en échange des lettres de gage 4 ½ % de la Société de crédit foncier mutuel [4] ».

Nul doute que ces obligations 3,8 % n'aient perdu tout caractère particulier des anciennes lettres de gage. La conversion ne fut possible, ainsi que M. Witté l'avait prévu dès 1895, que parce que les lettres de gage d'une société ruinée étaient échangées contre des obligations de l'Empire russe.

---

1. *Compte-rendu des procédures du Conseil d État*, 1895, p. 89 et suiv. (en russe). V. aussi A. N. Sack, *Banque foncière des paysans*, Moscou, 1911, p. 334-335.

2. J. V. Alexandrovsky, *Code des lois sur le crédit*, Commentaire, fasc. II Saint-Pétersbourg, 1914, p. 279-281 (en russe) ; Saling, *l. c.*, 1922-1923, p. 391.

3. Ministère des Finances de Russie, *Manuel du porteur*, p. 33.

4. Code des lois sur le crédit, 1903, sect. II, art. 120.

CHAPITRE VIII. — L'objet de l'obligation des États débiteurs

SECTION I. — Les dettes a assumer par les États débiteurs

§ 52

Considérations générales

Seules les dettes contractées pendant que tels ou tels territoires avaient fait partie de l'ancien État grèvent ces territoires; seules ces dettes doivent être assumées par les États auxquels les territoires en question sont incorporés.

Cette règle se passe de commentaires.

Il est évident qu'une dette contractée par l'ancien État après la séparation d'un de ses territoires ne saurait grever ce dernier et que l'État acquéreur ne saurait être tenu d'assumer quelque partie que ce fût de cette dette.

Prenons deux cas de séparation de *plusieurs* territoires, à savoir le cas de séparation *simultanée* et le cas de séparations effectuées *à diverses dates.*

Supposons que l'ancien territoire ait perdu plusieurs territoires : le territoire A, d'une force contributive égale à 10 % de la force contributive de tout l'ancien État ; le territoire B, d'une force contributive de 15 % ; le territoire C, d'une force contributive de 25 % ; il reste à l'ancien État un territoire D dont la force contributive représente 50 % de l'ancienne.

I. — Le cas où la séparation de ces divers territoires se fait *simultanément* ne demande pas d'explications spéciales. Les dettes de l'ancien État, contractées *avant* la séparation, doivent être réparties entre les territoires A, B, C et D dans la proportion de 10, 15, 25, 50. Les dettes contractées par l'ancien État amoindri *après* la séparation des territoires *A*, *B* et *C* ne grèvent pas ces derniers et demeurent entièrement à la charge du territoire D.

II. — Cas où la séparation des territoires se fait *à diverses dates.*

Supposons que l'ancien État ait perdu en 1910 le territoire A, en 1915 le territoire B et en 1920 le territoire C. La répartition des dettes n'a lieu qu'en 1925.

Si, durant la période de 1910 à 1925, l'ancien État amoindri *n'a pas contracté de nouvelles dettes*, la situation demeure analogue à celle résumée *sub* I : les anciennes dettes de l'ancien État doivent être réparties entre A, B, C et D dans la proportion de 10, 15, 25, 50.

Supposons, cependant, que, durant la période en question, l'ancien État amoindri ait *contracté de nouvelles dettes*.

En ce cas, la situation se présentera de la façon suivante : sont grevés de dettes contractées par l'ancien État avant 1910 — les territoires A, B, C et D, de celles contractées entre 1911 et 1915 — les territoires B, C et D, de celles contractées entre 1916-1920 — C et D, et enfin de celles contractées postérieurement à 1921 — le seul territoire D. Par conséquent :

TERRITOIRES	% DE LEUR FORCE CONTRIBUTIVE	DOIVENT PARTICIPER AUX DETTES CONTRACTÉES :							
		avant 1910		en 1911-1915		en 1916-1920		en 1921-1925	
		en proportion	en %	en proportion	en %	en proportion	en %	en proportion	en %
A	10	10	10	—	—	—	—	—	—
B	15	15	15	15	162/3	—	—	—	—
C	25	25	25	25	277/9	25	331/3	—	—
D	50	50	50	50	555/9	50	662/3	50	100
TOTAL	100	100	100	90	100	75	100	50	100

Ce tableau se passe de commentaires.

Dans certains cas, la discrimination entre les dettes contractées par l'ancien État avant et après la séparation de tel ou tel territoire peut être pratiquement impossible.

C'est ce qui arrive, notamment, lorsqu'il s'agit d'émission continue de titres-type poursuivie par l'ancien État après la séparation de tel ou tel territoire, les titres postérieurs à cette séparation ne différant des précédents que par leurs numéros ou leurs dates, mais étant, en fait, cotés à la Bourse et livrables tout comme les titres antérieurs, sans distinction.

A ce propos, il convient de citer le fait suivant :

D'après la loi ALLEMANDE du 30 avril 1921 [1], les chemins de fer appartenant

1. R. G. BL., 1921, n° 95, p. 773.

aux pays ont été transmis au Reich. D'après la loi du 29 juillet 1922 [1], les « fundierte Schulden » de ces pays ont été assumées par le Reich. La loi du 18 août 1922 [2] statue que les « Staatsschuldbücher der beteiligten Länder werden unverändert als besondere Reichsschuldbücher weitergeführt... eine Vereinigung der in ihnen gebuchten Konten mit denjenigen des allgemeinen Reichsschuldbuchs darf nicht stattfinden... *soweit die beteiligten Länder neue Schuldverschreibungen ausgeben, müssen sie ihnen eine Form der äusseren Ausstattung geben, dass eine Verwechslung mit den auf das Reich übergegangenen nicht möglich ist* ».

Ainsi donc, dans le cas en question, afin d'éviter la confusion entre les anciennes et les nouvelles dettes des pays allemands, on avait établi d'avance que les nouvelles séries seraient extérieurement distinctes des anciennes.

Dans les conditions que nous venons de définir, il peut être parfois injuste à l'égard des porteurs d'appliquer un traitement différent aux anciennes et aux nouvelles séries qui ne comportent, dans la circulation, aucune distinction effective.

Ce cas est analogue à celui exposé plus haut et où il s'agissait d'émission des titres-type pendant la guerre (v. *supra*, p. 183-4) et de conversion des dettes particulières en dettes générales de l'État (v. *supra*, p. 295-6).

Le Sous-Comité de la Commission des Réparations, en dressant la liste des dettes de l'ancienne AUTRICHE au 31 octobre 1918, a fait, au sujet du montant de la rente autrichienne 4 % papier, la réserve suivante : « En ce qui concerne cette rente, nous aurons, dans l'exécution de la répartition, *à isoler la part qui en aurait été émise postérieurement au 28 juillet 1914* [3]. »

Dans une autre occasion, le même Sous-Comité a fait observer, comme de juste : « Il est impossible d'instituer un classement, qui serait arbitraire, dans l'ensemble des titres uniformes d'une émission de rentes et de faire un sort différent à des porteurs qui eurent et qui conservent des droits égaux [4]. »

§ 53

PRATIQUE INTERNATIONALE

DETTES POLONAISES. — Aux termes de deux traités conclus à Saint-Pétersbourg le (25 juillet) 5 août 1772 entre l'Autriche et resp., la Prusse avec la Russie [5], il fut effectué un premier partage de la Pologne, à la suite duquel la Russie obtint la Blanche-Russie (divisée par la suite en gouvernements de Vitebsk et de Mohilef) ; l'Autriche — la

1. R. G. BL., 1922, II, n° 22, p. 693.
2. *Ib.*, p. 741.
3. C. D. R., *Annexe*, 1510, p. 15. Au sujet de cette date, le 28 juillet 1914, v. *supra*, p. 172-3.
4. *Ib.*, p. 10.
5. M. R., 2, t. II, p. 89 et suiv. et 93 et suiv. ; v. aussi *Recueil des actes diplomatiques, traités et documents concernant la Pologne*, t. I : Karol LUTOSTANSKI, *Les partages de la Pologne et la lutte pour l'indépendance*, Paris-Lausanne, 1918, p. 40 et suiv. V. aussi traités des trois puissances avec la Pologne du 18 septembre 1773. M. R., t. I, p. 474, 481, 486 et M. R., 2, t. II, p. 109, 129 et 149 ; LUTOSTANSKI, *l. c.*, p. 66-78.

Petite-Pologne (voïvodstvos de Cracovie et de Sandomir) et la Galicie ; la Prusse — la Prusse occidentale à l'exception de Dantzig et de Thorn. Aux termes du traité du (12) 23 janvier 1793, conclu entre la Prusse et la Russie[1], il fut effectué un deuxième partage : la Prusse obtint Dantzig, Thorn et une partie de la Posnanie ; la Russie — Minsk, la Volhynie et la Podolie. Enfin, aux termes du traité conclu à Saint-Pétersbourg entre l'Autriche, la Prusse et la Russie, le (13) 24 octobre 1795[2], l'Autriche obtint Cracovie, la Russie — Vilna, et la Prusse — Varsovie[3].

La question de la répartition des dettes polonaises fut réglée en 1797 de la façon suivante :

Convention entre le roi de Prusse et l'empereur de toutes les Russies, du (15) 26 janvier 1797[4]. — Art. 1 : « S. M. le roi de Prusse et S. M. l'empereur de toutes les Russies, de concert avec S. M. l'empereur des Romains, déclarent ici prendre sur Elles toutes les dettes du roi et de la république de Pologne, contractées légitimement jusqu'à l'époque de leur prise de possession, et s'obligent de les acquitter respectivement d'après les proportions qui seront indiquées ci-après, et les hautes parties contractantes sont convenues de faire connaître immédiatement après la signature de la présente convention, par une publication qui sera insérée dans toutes les gazettes, la résolution et l'engagement formel qu'Elles prennent de les acquitter selon les règles de la justice et de l'équité. »

Art. 3 : « Les dettes de la République contractées en Hollande par des emprunts publics et reconnus par la diète de Grodno, avec l'accroissement des intérêts depuis cette époque, seront supportées par les trois puissances d'après les proportions établies dans le plan d'arrangement déjà proposé et d'après lequel la totalité est divisée en dixièmes, dont trois à la charge de Sa Majesté le roi de Prusse, trois autres à celle de Sa Majesté l'empereur de toutes les Russies. Les quatre autres dixièmes qui étaient restés à la charge de la République seront partagés entre les trois cours par portions égales pour être acquittés de même, et d'après cette double répartition. Quant à celles non liquidées encore, et qui se trouveront exister dans l'intérieur à la charge de la République et dont les preuves seront administrées à la Commission susmentionnée, elles seront supportées également par les trois hautes parties contractantes dans la proportion susmentionnée. »

Art. 4 : « La mesure de proportion pour les dettes du roi qui sont fixées ici à une somme de quarante millions de florins de Pologne, établie par le plan d'arrangement proposé, subsistera, par les motifs y indiqués, quant à cette répartition, et cette masse sera divisée en cinquièmes, dont deux seront à la charge de S. M. le roi de Prusse, deux à celle de S. M. l'empereur de toutes les Russies et le cinquième restant à celle de S. M. l'empereur des Romains...[5]. »

---

1. M. R., 2, t. II, p. 228 et suiv. ; Lutostanski, p. 140 et suiv. ; v. aussi les traités conclus avec la Pologne à Grodno par la Russie le (11) 22 juillet 1793 et par la Prusse le 25 septembre 1793 ; M. R., t. V, p. 162 et 202 ; M. R., 2, t. V, p. 530 et 544 ; Lutostanski, *l. c.*, p. 159 et suiv. et 173 et suiv.

2. M. R., t. VI, p. 702 ; M. R., 2, t. VI, p. 171 ; Lutostanski, *l. c.*, p. 220 et suiv.

3. *A history of the Peace Conference of Paris*, edited by H. W. V. Temperley, vol. VI, Londres, 1924, p. 225 et suiv.

4. M. R., t. VI, p. 707 ; M. R., 2, t. VI, p. 176 ; acte d'accession de l'empereur des Romains, *ib.*, p. 715, resp. 184 ; acte d'acceptation du roi de Prusse et de l'empereur de Russie de l'accession de l'empereur des Romains, *ib.*, p. 716 et resp. 185 ; Lutostanski, *l. c.*, p. 224 et suiv.

5. L'emprunt hollandais de la Russie, du 15 janvier 1798, pour une somme de

Ainsi donc le règlement avait été exécuté de la façon suivante :

La Prusse et la Russie ayant acquis, à la suite des deux premiers partages, des territoires polonais, elles assumèrent chacune 30 % des dettes hollandaises de la République. Les 40 % qui restaient furent répartis, en portions égales (de 13 1/3 % chacune), entre l'Autriche, la Prusse et la Russie, vu l'acquisition des territoires polonais que leur avait assurée le troisième partage (art. 3). En définitive, la Prusse assuma, par conséquent, 43 1/3 %, la Russie 43 1/3 % et l'Autriche 13 1/3 % des dettes hollandaises de la République.

Les dettes non encore liquidées qui pussent exister à l'intérieur furent réparties, par portions égales, de 33 1/3 % chacune, entre les trois États (art. 3). En ce qui concernait, enfin, les dettes du roi, la Prusse et la Russie en assumèrent chacune 40 % et l'Autriche 20 % (art. 4).

Aux termes des traités de *Tilsit* (FRANCE-RUSSIE, du 7 juillet 1807 [1], et FRANCE-PRUSSE, du 9 juillet 1807 [2]), les provinces polonaises échues à la Prusse à la suite du deuxième et du troisième partages furent constituées en duché de Varsovie, dont la couronne fut conférée au roi de Saxe. La Russie obtint quelques-uns des anciens territoires polonais de l'Est (Bialystok).

Après la chute de Napoléon, le Congrès de Vienne constitua un royaume de Pologne, dont l'empereur de Russie devint le roi. Le nouveau royaume comprenait le grand-duché napoléonien, moins les provinces de Posen et de Gnesen rendues à la Prusse, les territoires galiciens restitués à l'Autriche, et Cracovie avec sa banlieue constituée en ville libre et neutre. De l'ancienne Pologne autrichienne, Alexandre Ier ne garda que le cercle de Zamosc (v. *supra*, p. 279).

Deux traités conclus au Congrès de Vienne, le (21 avril) 3 mai 1815, par la Russie avec l'Autriche et avec la Prusse établirent le principe de la discrimination des dettes polonaises en dettes *anciennes* du roi Stanislas-Auguste et de la République polonaise et en dettes *nouvelles* du duché de Varsovie.

Traité de *Vienne*, PRUSSE-RUSSIE, du (21 avr.) 3 mai 1815 [3]. — Art. 31 : « Le règlement des dettes et la fixation des proportions dans lesquelles chacune des puissances contractantes concourra à une œuvre sur laquelle se fonde l'avantage des individus, l'ordre dans les finances et l'application des traités, ont fixé l'attention particulière des deux hautes cours. Il a été convenu, en conséquence, pour procéder avec la précision que de pareilles stipulations exigent, de séparer les dettes en anciennes, c'est-à-dire celles du roi Stanislas-Auguste et de la ci-devant république de Pologne, et en nouvelles, c'est-à-dire celles du duché de Varsovie. »

---

88 millions de florins, comprenait également 15 millions de florins de dettes du roi de Pologne et de la République polonaise. V. J. K. GUEILER, *Recueil de renseignements sur les valeurs de la Russie*, Saint-Pétersbourg, 1871, p. 24 (en russe) ; N. K. BRZESSKY, *Les dettes publiques de la Russie*, Saint-Pétersbourg, 1881, p. 159 et 283 (en russe).

1. DE CLERCQ, t. II, p. 207 et suiv. ; M. R., 2, t. VIII, p. 637.

2. DE CLERCQ, t. II, p. 217 et suiv. ; M. R., 2, t. VIII, p. 661.

3. DE CLERCQ, t. II, p. 495 et suiv. ; M. N. R., t. II, p 236 et suiv. ; LUTOSLANSKI, *l. c.*, p. 397 et suiv.

1. — *Les dettes du roi Stanislas-Auguste et de la République polonaise* (« dettes anciennes »).

Ces dettes avaient déjà été converties antérieurement : par l'Autriche en obligations de l'*Universal Staats-Schulden-Casse* et par la Prusse en « reconnaissances » de la *Preussische Seehandlung*. C'est pourquoi les art. 30, 31 et 32 du traité Autriche-Russie et les art. 32, 33, 35 du traité Prusse-Russie envisageaient le paiement par la Pologne à l'Autriche et à la Prusse de certaines sommes sous la garantie de l'empereur de Russie ; en outre, la Prusse devait recevoir une certaine somme directement de ce dernier. Aux termes de la convention de 1797, la Prusse avait notamment assumé une part de ces dettes pour 27,3 millions de florins de Pologne ; aux termes du traité de 1815, elle ne devait conserver à sa charge, en proportion de la partie de ses acquisitions antérieures qu'elle conservait encore à cette date, que 10 millions de florins de Pologne ; le reste, les intérêts en plus, devait être remboursé à la Prusse par le ci-devant duché de Varsovie et par la Russie (par celle-ci à titre de compensation pour l'acquisition de Bialystok). L'Autriche, de son côté, devait être bonifiée par le duché de Varsovie d'une somme de 4 millions de florins de Pologne (v. *infra*, § 66).

2. — *Dettes du duché de Varsovie* (« nouvelles dettes »).

Traité AUTRICHE-RUSSIE, du (21 avr.) 3 mai 1815 [1]. — Art. 33 : « Quant aux nouvelles dettes qui datent depuis l'érection du duché de Varsovie, S. M. I. et R. A. se charge d'y concourir dans la proportion d'un neuvième. Il est entendu que la cour de Vienne participera à l'actif résultant de la liquidation à faire dans la même proportion. »

Traité PRUSSE-RUSSIE, du (21 avr.) 3 mai 1815. — Art. 34 : « Quant aux nouvelles dettes du duché de Varsovie, S. M. prussienne se charge d'y concourir dans la proportion de trois dixièmes. Il est entendu que la cour de Prusse participera à l'actif résultant de la liquidation, qui aura lieu dans les mêmes proportions. »

Ainsi les « nouvelles » dettes (du duché de Varsovie, 1807-1815) furent réparties entre la Prusse, la Russie et l'Autriche, en proportion de leurs acquisitions territoriales de 1815 : l'Autriche assuma 1/9 de ces dettes, la Prusse 3/10, le reste demeura à la charge du nouveau royaume de Pologne rattaché à la Russie.

DETTES OTTOMANES. — Les principales pertes territoriales de la Turquie se rapportent aux dates suivantes : guerre russo-turque, 1877-1878 ; guerre italo-turque, 1912 ; guerres balkaniques, 1912-1913 ; guerre générale, 1914-1918.

Le traité de *Berlin* de 1878 avait envisagé la participation à la dette ottomane des territoires détachés de la Turquie, mais ceci n'eut pas lieu (v. *supra*, p. 225-227).

Après la guerre avec l'Italie, le traité de *Lausanne* du 18 octobre 1912 stipula que l'Italie doit payer au Conseil de la Dette Ottomane une certaine somme. Celle-ci s'acquitta de cette obligation (v. *infra*)

Quant aux territoires détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques et de la guerre générale, le traité de *Sèvres* du 10 août 1920 stipula :

Art. 242 (al. 2) : « Les emprunts, conclus avant le 1er novembre 1914, devront

1. DE CLERCQ, t. II, p. 487 et suiv. ; M. N. R., t. II, p. 225 ; LUTOSTANSKI, *l. c.*, p. 384 et suiv.

être pris en considération pour la répartition de la dette publique ottomane entre la Turquie, les États de la péninsule balkanique et les nouveaux États constitués en Asie.

« Cette répartition aura lieu de la manière suivante :

« 1° Les annuités afférentes aux emprunts antérieurs au 17 octobre 1912 (guerres balkaniques) seront réparties entre la Turquie et les États balkaniques, y compris l'Albanie, recevant ou ayant reçu des territoires ottomans.

« 2° Le solde des annuités restant à la charge de la Turquie après cette première répartition, augmenté des annuités afférentes aux emprunts contractés par la Turquie entre le 17 octobre 1912 et le 1er novembre 1914, sera réparti entre la Turquie et les États en faveur desquels des territoires sont détachés de la Turquie en vertu du présent traité. »

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923 stipula :

Art. 50 : « La répartition des charges annuelles... et celle du capital nominal de la dette publique ottomane... seront effectuées de la manière suivante :

« 1° Les emprunts antérieurs au 17 octobre 1912 et les charges y afférentes seront répartis entre l'Empire ottoman tel qu'il existait à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, les États balkaniques en faveur desquels un territoire a été détaché de l'Empire ottoman à la suite desdites guerres, et les États auxquels les îles visées aux articles 12 et 13 du présent traité ont été attribuées...

« 2° Le solde des emprunts restant à la charge de l'Empire ottoman après cette première répartition et le solde des annuités y afférentes, augmentés des emprunts contractés par ledit Empire entre le 17 octobre 1912 et le 1er novembre 1914, ainsi que des annuités y afférentes, seront répartis entre la Turquie, les États nouvellement créés en Asie, en faveur desquels un territoire a été détaché de l'Empire ottoman en vertu du présent traité, et l'État auquel le territoire visé au dernier alinéa de l'article 46 dudit traité a été attribué... »

Ainsi donc ces deux traités établissaient que les territoires détachés à la suite des guerres balkaniques ne participeraient qu'aux dettes contractées avant le 17 octobre 1912 ; les territoires détachés à la suite de la guerre générale, qu'à celles antérieures au 17 octobre 1912 et celles contractées entre le 17 octobre 1912 et le 1er novembre 1914 (au sujet de cette dernière date, v. *supra*, p. 172-173).

Annexe I à la section I du traité de Lausanne de 1923 contient le tableau suivant de la dette publique ottomane antérieure au 1er novembre 1914 :

Partie A

EMPRUNT	DATE DU CONTRAT	INTÉRÊT	PÉRIODE D'AMORTISSEMENT	BANQUE D'ÉMISSION
		%		
Dette unifiée	1-14/9/1903-8-21/6/1906	4	...	
Lots turcs	5/1/1870	..	...	
Osmanié	18-30/4/1890	4	1931	Banque Imp. ottom
Priorité Tombac	26/4-8/5/1893	4	1954	Banque Imp. ottom
40.000.000 fr. chemins de fer orientaux	1-13/3/1894	4	1957	Deutsche Bank e son groupe, y com pris la Banque in ternationale et banques française
5 % 1896	29/2-12/3/1896	5	1946	Banque Imp. ottom
Douanes 1902	17-29/5/1886-28/9-11/10/1902	4	1958	Banque Imp. ottom
4 % 1903, Pêcheries	3/10/1888-21/2-6/3/1903	4	1958	Deutsche Bank
Bagdad, série I	20/2-5/3/1903	4	2001	Deutsche Bank
4 % 1904	4-17/9/1903	4	1960	Banque Imp. ottom
4 % 1901-1905	21/11-4/12/1901-6/11/1903-25/4-8/5/1905	4	1961	Banque Imp. ottom
Tedjhizat-Askérié	4-17/4/1905	4	1961	Deutsche Bank
Bagdad, série II	20/5-2/6/1908	4	2006	Deutsche Bank
Bagdad, série III	20/5-2/6/1908	4	2010	Deutsche Bank
4 % 1908	6-19/9/1908	4	1965	Banque Imp. ottom
4 % 1909	30/9-13/10/1909	4	1950	Banque Imp. ottom
Soma-Panderma	20/11-3/12/1910	4	1992	Banque Imp. ottom
Hodeïda-Sanaa	24/2-9/3/1911	4	2006	Banque française
Douanes 1911	27/10-9/11/1910	4	1952	Deutsche Bank e son groupe
Irrigation de la plaine de Koniah	5-18/11/1913	...	1932	
Docks, arsenaux et constructions navales	19/11-2/12-1913	5,50	1943	
5 % 1914	13-26/4/1914	5	[1962]	Banque Imp. ottom
Avance Régie des tabacs	4/8/1913	...	...	
Bons du Trésor 5 % 1911 (achat de vaisseaux de guerre)	13/7/1911	5	1916*	Banque Nationale de Turquie
Bons du Trésor, Banque Impériale ottomane, 1912	8-21/11/1912	6	1915*	Banque Imp. ottom
Bons du Trésor 1913, y compris les bons émis directement	19/1-1/2/1913	5	1918*	Périer et Cie

* (Note du traité, v. *infra*, p. 332.) « Voir article 54. »

PARTIE B

AVANCES	DATE DU CONTRAT	INTÉRÊT
Société de Bagdad	3/16 juin 1908	7
Administration des Phares	5/18 août 1904	8
Administration des Phares	5/18 juillet 1907	7
Société du Câble Constanza	27/9 octobre 1904	4
Société du Tunnel	...	...
Caisse des Orphelins	Dates diverses	...
Deutsche Bank	13/26 août 1912	5,5
Administration des Phares	3/16 avril 1913	7
Société du chemin de fer d'Anatolie	23/5 mars 1914	6

§ 54

DATES A CONSIDÉRER

Afin de décider quels sont les territoires grevés de telle ou telle dette, il faut établir lesquels de ces territoires ont fait partie de l'État débiteur au moment où cette dette fut contractée. Il y a, par conséquent, deux dates à considérer : la date de la séparation du territoire en question de l'ancien État et celle de la conclusion de la dette en question.

1. En ce qui concerne la première de ces dates, nous en avons déjà parlé plus haut (v. *supra*, § 4). Ici, il nous suffira de constater que, dans certains cas concrets, il peut être malaisé d'établir d'une façon incontestable la date à laquelle doit être rapportée la séparation juridique d'un territoire. C'est pourquoi, en pareils cas, on recourt souvent à la date de la signature ou de la mise en vigueur d'un acte d'ordre international établissant ou sanctionnant la séparation du territoire en question.

Si le territoire en question avait été effectivement séparé de l'ancien État avant que fût signé le traité de cession, la date à considérer comme décisive pour notre question des dettes ne saurait être celle de la *mise en vigueur* de ce traité, mais la date de sa *signature*. En effet, la signature du traité ne fait en pareil cas que sanctionner une séparation de territoire déjà accomplie antérieurement et les dettes contractées par l'ancien État après la signature du traité ne sauraient, de toute évidence et au su des créanciers, avoir en vue, directement ou de façon indirecte, les intérêts ou les besoins de ce territoire détaché.

Si, par contre, la perte ou la cession effective du territoire en question a lieu *après* la signature du traité, la date à considérer est soit celle à laquelle ce territoire passe en fait à un nouveau gouvernement, soit celle de la mise en vigueur du traité de cession, suivant que telle ou telle de ces deux dates précède l'autre ; à partir du moment où le traité de cession entre en vigueur, l'ancien État ne peut plus grever de ses dettes le territoire détaché, fût-il encore en sa *possession*, car, au point de vue juridique, ce territoire n'en fait plus partie.

L'acte le plus important pour notre question serait un traité entre l'État cédant et l'État cessionnaire. Cependant, il n'est pas toujours possible de s'en rapporter à la date d'un pareil traité, car celui-ci peut être éventuellement conclu beaucoup plus tard que n'a eu lieu la séparation effective du territoire.

La BELGIQUE s'est séparée de la Hollande en octobre 1830. La Hollande ne reconnut la Belgique que par le traité du 19 avril 1839 (v. aussi les exemples, *supra*, p. 12-13).

La date à considérer peut être parfois celle des actes d'un congrès des puissances sanctionnant telle ou telle séparation de territoire.

Traité entre les PUISSANCES et la BELGIQUE du 15 novembre 1831 ; conférence et traité de *Constantinople* du 23 juillet 1832, GRANDE-BRETAGNE, FRANCE, RUSSIE, TURQUIE : établissement du royaume de GRÈCE ; Congrès et traité de *Berlin*, acte final du 13 juillet 1878[1], art. 26, 34, 43 : indépendance souveraine du MONTÉNÉGRO, de la SERBIE et de la ROUMANIE, établissement de la principauté de BULGARIE ; conférence de *Berlin*, acte général du 26 février 1885[2] : indépendance de l'État africain du CONGO.

Parfois la date en question est spécifiée dans le traité même.

Traité AUTRICHE-BAVIÈRE, *Munich*, 14 avril 1816[3]. — Art. 10 : « *Les dettes* hypothéquées sur les pays respectivement cédés par le présent traité *se régleront tant sur l'époque à laquelle elles ont été contractées que sur les dates des protocoles de Vienne, de Paris* et de tel autre acte officiel qui établissent de part et d'autre le droit à la cession, de sorte que toutes les dettes contractées antérieurement aux dates de ces actes tombent à la charge du nouveau et toutes celles contractées postérieurement restent à la charge de l'ancien possesseur.

« Afin de préciser davantage l'application de cette disposition, on établit : 1° la date du 23 avril 1815 pour les parties du Hausruckviertel et la partie du Salzbourg, dont la cession a été arrêtée à Vienne ce même jour ; 2° pour le reste du Salzbourg, non compris dans la cession antérieure du 23 avril, on fixe le 24 janvier 1816 ; 3° enfin pour les autres cessions à la droite, et la gauche du Rhin, arrêtées tant à Vienne, le 23 avril, qu'à Paris, le 3 novembre 1815, on se réglera sur ces deux dates... »

Pour la date à laquelle l'ancien gouvernement cesse d'exister sur un territoire, v. *supra*, § 4. V. aussi, au sujet des dettes de guerre, *supra*, p. 173 et suiv.

2. *En ce qui concerne la date de la conclusion d'un emprunt ou d'une dette, il convient de considérer comme telle non pas la date de la loi ou de tout autre acte autorisant le gouvernement à effectuer cette opération, mais la date de l'émission effective de l'emprunt ou de la conclusion effective de la dette.*

En effet, il peut arriver que le pouvoir exécutif n'utilise pas ou ne soit pas en mesure d'utiliser le droit que la loi lui aura accordé.

La Commission BELGE de 1838 formula les considérations suivantes au sujet du montant de l'emprunt 1822 devant être réparti entre la Belgique et la Hollande : « ... la loi du 27 décembre 1822 avait ouvert un crédit de 68,000,000 de

1. M. N. R. G., t. III, p. 449 et suiv.
2. M. N. R., t. III, p. 11 et suiv.
3. M. N. R., t. III, p. 11 et suiv.

florins en dette active au Syndicat d'amortissement, en le chargeant du paiement des pensions extraordinaires et rentes viagères dont l'État était grevé par suite de la révolution française et des divers changements de gouvernement.

« En raison de ce crédit ouvert en dette active, le Syndicat recevait une annuité de 1,700,000 florins, qu'il complétait annuellement, jusqu'à concurrence de nécessaire pour le règlement des pensions, par l'émission d'une quantité de l'emprunt de 68 millions. Il résulte de là que l'emprunt ne fut donc pas émis immédiatement et que seulement 20 à 15 millions de florins de cet emprunt étaient en circulation en octobre 1830, qu'en conséquence la dette contractée pendant la communauté n'existait pas au delà de ce chiffre et que la rente à charge de la Belgique ne pouvait être calculée sur une autre somme. C'était une différence de près de 1,200,000 florins (de rente) imposés en trop à la Belgique[1]. »

Pour la question qui nous intéresse, il faut considérer comme date de la conclusion effective de la dette non pas celle du contrat éventuel avec les créanciers ou autres personnes, mais celle à laquelle ceux-ci mettent effectivement à la disposition du gouvernement les fonds en question.

Le (10) 23 novembre (1323) 1907, il a été conclu entre le gouvernement impérial OTTOMAN et la Société du chemin de fer ottoman d'Anatolie une convention que l'on peut résumer comme suit[2] :

Le gouvernement impérial chargeait la Société d'exécuter pour le compte du Trésor ottoman les travaux nécessaires pour irriguer la plaine de Koniah. Suivant un devis sommaire faisant partie de la convention, le coût des travaux était fixé à la somme de 19,500,000 francs, au delà de laquelle le gouvernement impérial n'était pas engagé. Le chiffre réel des frais des travaux, jusqu'à concurrence de la somme de 19,500,000 francs, à laquelle s'ajoute un intérêt simple au taux de 5 % sur le montant des situations provisoires, devait constituer la dette du gouvernement impérial envers la Société, du chef des frais des travaux. Le chiffre définitif de cette dette devait être fixé de la manière suivante. Au cours des travaux, la Société présenterait au ministère compétent les situations provisoires, dont le montant, une fois la situation approuvée par l'autorité turque, porterait intérêt à 5 % par an, à partir d'une date de trois mois antérieure à la situation respective. D'autre part, le gouvernement impérial verserait à la Société, au cours des travaux, une somme annuelle de 25,000 livres turques. Lors de la réception provisoire, on établirait tout d'abord la balance entre les situations provisoires avec intérêts et les versements annuels faits par le gouvernement. Le solde restant dû à la Société du chef de l'exécution totale des travaux constituerait une dette remboursable dans le délai de trente cinq ans, au moyen d'une annuité s'ajoutant à l'intérêt de 5 % par an.

Le chiffre définitif de cette dette a été établi lors de la réception provisoire des travaux, le (5) 18 novembre 1913.

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923 rapporte la dette en question à cette date du (5) 18 novembre 1913 (v. *supra*, p. 308) ; par conséquent, le Conseil de la Dette Ottomane, en effectuant la répartition, comprit cette avance au nombre des dettes contractées après le 17 octobre 1912, c'est-à-dire de dettes auxquelles les territoires détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques ne sont pas tenus à participer (art. 50 du traité de Lausanne) (*supra*, p. 307).

---

1. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 48. V. *supra*, p. 283.

2. *Recueil des contrats d'emprunts, d'avances, etc., conclus par le gouvernement impérial ottoman de 1913 à 1918*, Constantinople, 1922, p. 5 et suiv.

L'IRAQ, la PALESTINE et la TRANSJORDANIE soumirent à ce sujet à l'arbitre, M. Borel, les objections suivantes[1] :

« It does not appear to be correct to place this loan among those contracted after the 17th October 1912. The contract for the loan was made in November 1907 ; it provided that the total amount to be debited to the Ottoman Government should be finally determined by measurement of the work done on its completion. This final determination did not take place untill the 19th November-2nd December 1913. But it is clear that a debt had been incurred prior to the 17th October 1912, inasmuch as the table of « Avances et bons du Trésor », supplied by the Ottoman Delegation to the Balkan Financial Commission which sat in Paris in 1913 showed the following among the advances existing at the outbreak of the Balkan War (September 1911) » :

	DATE DES CONTRATS	TAUX D'INTÉRÊTS	CAPITAL NOMINAL		
			originaire	amorti	en circulation
Société des chemins de fer d'Anatolie pour l'irrigation de la plaine de Koniah : 19.500.000 francs	23 nov. 1907	5	L. tq. 858.000	L. tq. 110.729	L. tq. 747.271

La TURQUIE objecta également contre les comptes établis par le Conseil de la Dette, en invoquant notamment les considérations suivantes :

« ... La date du (5) 18 novembre 1913 est celle de la réception provisoire des travaux, date à laquelle le chiffre du coût des travaux a été arrêté et à partir de laquelle les amortissements du solde ont commencé... Par le contrat de 1907, la Société s'engageait, d'une part, à exécuter ces travaux et, d'autre part, à avancer à la Turquie les fonds nécessaires. C'était à la fois un contrat de construction et un contrat d'emprunt[2]... » « Dès la signature de la convention de 1907, une dette s'est ouverte à la charge de l'Empire ottoman en faveur de la Société des chemins de fer d'Anatolie. Le chiffre de cette dette restait indéterminé, sous cette réserve que le coût des travaux ne dépasserait en tout cas la somme de 19,500,000 francs... Mais cette double circonstance que le chiffre de cette dette n'a été arrêté qu'au mois de novembre 1913 et que celle-ci est devenue amortissable dès cette époque ne permet pas de fixer à cette dernière date la naissance de cette dette... En l'espèce, il est si vrai que la dette du gouvernement ottoman a pris naissance en 1907, que non seulement le service des intérêts a commencé avec la première situation semestrielle (5 oct. 1908) et que le gouvernement turc a payé dès 1909 une somme annuelle de 25,000 livres turques, mais, en outre, celui-ci a affecté à cette dette diverses ressources, notamment une dîme annuelle de 25,000 livres turques payable à l'Administration de la Dette Publique Ottomane sur les excédents des dîmes affectées aux garanties kilométriques et au service de divers emprunts[3]. »

Les gouvernements HELLÉNIQUE et ITALIEN ont combattu les conclusions précitées[4].

1. *Case*, p. 16, n° 80.
2. *Mémoire turc*, p. 32.
3. *Ib.*, p. 34-35.
4. BOREL, *l. c.*, p. 50.

D'après eux, « le contrat de 1907 embrasse, en réalité, deux opérations distinctes :

« *a)* Un contrat d'entreprise par lequel le gouvernement turc a confié à la Société des chemins de fer d'Anatolie des travaux dont celle-ci a assumé l'exécution en qualité d'entrepreneur.

« *b)* Un arrangement grâce auquel, lors de la réception provisoire ultérieure des travaux, le solde dû par l'Empire ottoman, au lieu d'être immédiatement versé par lui, serait considéré et traité comme montant d'un emprunt portant intérêt et à amortir en trente-cinq ans.

« Le paiement d'un intérêt sur les situations provisoires était un paiement non de débiteur à créancier, mais de maître à entrepreneur. En réalité, la Société n'a prêté aucune somme au gouvernement impérial avant le jour où, lors de la réception provisoire, elle a, au lieu de recevoir immédiatement le solde du prix des travaux, assumé à l'égard dudit solde le rôle de créancier d'une dette transformée et consolidée sous la forme d'un prêt amortissable à longue échéance.

« Le paiement d'un intérêt sur le prix des travaux établi par ces situations provisoires avait simplement pour effet d'assurer à la Société l'équivalent d'une rémunération du travail simultanée au travail même.

« En effet, les situations provisoires étaient présentées tous les six mois. En calculant l'intérêt sur le total du chiffre qu'elles accusaient, et ce dès la fin du troisième mois, on plaçait l'entrepreneur dans la même position que s'il eût été payé chaque jour pour son travail ».

Le Conseil de la Dette Ottomane[1], de son côté, expliqua que la date en question était indiquée dans la partie A du tableau de la dette publique ottomane annexé à la section I des clauses financières du traité (*supra*, p. 308).

« Si cette indication était due à une erreur matérielle, son redressement eût été nécessaire et possible. Mais tel n'est pas le cas, vu les dispositions de l'article 12, alinéa dernier, de la convention échangée pour l'exécution desdits travaux d'irrigations, dispositions qui, peut-être à tort, ont pu conduire les auteurs du traité à choisir ladite date. Dès lors, il s'agirait tout au plus d'une appréciation inexacte qu'auraient formulée lesdits auteurs. Or, il est évident qu'il n'appartient pas à l'interprète d'un traité de substituer sa propre appréciation à l'appréciation, clairement manifestée, des signataires de ce traité. »

En outre, le Conseil faisait observer[2] qu'en tout cas il aurait été injuste d'adapter une seule date, le (10) 23 novembre 1907, et de répartir, en conséquence, la totalité des charges de la dette en question entre la Turquie et tous les États cessionnaires de territoires turcs. En effet, sur le montant constaté le (5) 18 novembre 1913 à la réception provisoire des travaux, une partie seulement, bien que de beaucoup la plus importante, a été dépensée avant le 17 octobre 1912, le reste l'ayant été entre cette dernière date et le (6) 18 novembre 1913.

« Dès lors, il semble qu'une solution intermédiaire eût été plus juste : considérer comme emprunt antérieur au 17 octobre 1912 le total établi selon la convention du coût des travaux effectués jusqu'à cette date et, comme emprunt postérieur au 17 octobre 1912, le coût des travaux exécutés après cette même date. »

Nous partageons pleinement ce dernier point de vue du Conseil de la Dette.

En effet, la Société du chemin de fer ottoman d'Anatolie a conclu en 1907 un contrat envisageant de sa part la dépense, pour le compte

1. *Observations sur le mémoire turc*, p. 13 et suiv.
2. *Ib.*, p. 14.

de la Turquie, des sommes requises pour l'exécution des travaux déterminés. Pratiquement, ces sommes furent dépensées peu à peu, au fur et à mesure des travaux exécutés.

En 1907-1912, la Société avançait à l'Empire ottoman considéré dans les limites de son étendue territoriale de cette époque. En 1913, la Société avançait à une Turquie déjà amoindrie, quelques-uns de ses territoires européens en ayant été détachés à la suite des guerres balkaniques.

Aussi serait-il injuste de rapporter la date de *tout* le montant de la dette en question à 1907 ; on ne saurait de même, sans commettre une grave erreur, la rapporter à 1913. La seule solution juste serait donc de considérer comme dette *antérieure* au 17 octobre 1912 le coût des travaux effectués jusqu'à cette date et, comme dette *postérieure* à cette date, le reste de la somme établie le (5) 18 novembre 1913.

L'arbitre, M. Borel, pour des raisons d'ordre formel, ne put donner suite à la demande de l'Iraq, de la Palestine, de la Transjordanie et de la Turquie, car il se considérait lié par les dispositions du traité et ne croyait pouvoir attribuer à une erreur la date du (5) 18 novembre 1913 figurant au tableau I du traité [1].

SECTION II. — Le montant des anciennes dettes a assumer par les États débiteurs

§ 55

Les États acquéreurs des territoires grevés de dettes sont tenus d'assumer soit la totalité (en cas d'annexion du territoire entier de l'ancien État par un autre État), soit une partie (en cas d'acquisitions partielles de ce territoire) du montant de ces dettes, tel qu'il se présente au moment du règlement, c'est-à-dire impliquant les dettes non encore amorties et les annuités non encore payées au moment du règlement. — La somme à assumer doit être proportionnelle à la forme contributive des territoires acquis.

Examinons cette règle suivant les divers cas, à savoir :

A. — Cas de séparation d'un seul territoire

Ce cas implique également la séparation *simultanée* de *plusieurs* territoires : tout ce qui va être exposé au sujet de la séparation d'un seul territoire A s'applique également à la séparation simultanée de A^1, A^2, A^3. En ce dernier cas il n'y aurait qu'à répartir entre ces plusieurs territoires les montants obtenus pour leur ensemble, d'après la proportion entre la force contributive de chacun d'entre eux et celle de tous les territoires détachés.

B. — Cas de séparation de plusieurs territoires a diverses dates

Nous examinerons séparément : 1° la question du capital de la dette et 2° la question des annuités y afférentes, en distinguant

1. Borel, *l. c.*, p. 51.

les cas où le capital a été amorti ou, resp., les annuités payées : 1) intégralement, 2) en partie et 3) où ils n'ont pas du tout été amorti ou, resp., payées.

A. — Cas de séparation d'un seul territoire ou de séparation simultanée de plusieurs territoires

1. — Capital de la dette

1° Prenons d'abord le cas de *l'amortissement intégral de la dette.*

Supposons, par exemple, que l'ancien État avait, en 1910, 100 millions de francs de dette. En 1910, il en a été détaché un territoire A, d'une force contributive de 40 % par rapport à l'ensemble de l'ancien État ; il lui reste le territoire B, d'une force contributive de 60 %. La dette n'a pas été répartie en 1910 ; par la suite, jusqu'à 1920, l'ancien État amoindri (territoire B) a amorti *l'ancienne dette* et a émis ensuite de nouveaux emprunts, de sorte qu'en 1920 le montant de ses nouvelles dettes a atteint, par exemple, la somme de 100 millions de francs.

En 1920, l'ancien État amoindri et l'État A procèdent au règlement des comptes de la répartition. Quelle sera en ce cas la situation?

L'ancienne dette, dont la responsabilité incombait à tout le territoire de l'ancien État dans ses limites d'avant 1910, n'existe plus ; elle a été amortie ; ses créanciers ont obtenu pleine satisfaction.

La nouvelle dette de l'ancien État amoindri, postérieure à 1910, ne grève que le territoire B ; les créanciers de cette nouvelle dette ne peuvent rien exiger de l'État A, dont le territoire n'avait pas fait partie de l'État B au moment de la conclusion de cette nouvelle dette.

Ainsi, aucune répartition ne saurait ici avoir lieu, faute d'objet de répartition.

Le fait que l'ancienne dette a été amortie par le seul État B lui donne le droit d'exiger de l'État A le remboursement des 40 % de la somme dépensée ; *c'est une question de règlement des comptes entre les deux États* (v. *infra*, § 65 et suiv.).

2° Supposons que *l'ancienne dette* (de 100 millions de francs), contractée avant 1910, *a été partiellement* (mettons pour 60 millions de francs) *amortie* par l'ancien État amoindri (territoire B) après 1910, mais avant le règlement des comptes de la répartition en 1920.

En 1920, au moment de la répartition, A et B formulent chacun les projets suivants :

a) L'État A propose de répartir la dette non encore amortie de (100 — 60 =) 40 millions de francs, dans la proportion de

40 % et 60 %, c'est-à-dire 16 millions de francs pour la part de A et 24 millions de francs pour la part de B.

b) L'ancien État amoindri (territoire B) propose le règlement suivant : sur les 100 millions de francs du montant initial de la dette sujette à la répartition, il incombait à A-40 %, soit 40 millions ; à B-60 %, soit 60 millions. B a déjà amorti 60 millions, par conséquent les 40 millions qui restent doivent être intégralement portés à la charge de A (v. *infra*, § 56).

Laquelle des deux solutions sera la bonne?

L'ancienne dette était une dette commune grevant les deux territoires A et B. Vers le moment de la répartition, elle s'était réduite à 40 millions de francs. Cette dette réduite continue, comme auparavant, de grever les deux territoires. Peu importe aux créanciers qui leur a remboursé, de 1911 à 1920, les 60 millions de francs de l'ancienne dette. *Chacune* de toutes les obligations de l'ancienne dette engageait la responsabilité des deux territoires A et B. Si, en 1920, il ne reste de l'ancienne dette que 40 millions de francs, ce solde continue également de grever les deux territoires et doit être réparti entre eux en proportion de leur force contributive, c'est-à-dire en proportion de 40 à 60. C'est pourquoi le reliquat de la dette doit être réparti entre A et B en proportion de leur force contributive, soit, dans notre exemple, A doit assumer 16 et B-24 millions de francs.

Le fait que 60 millions de francs de l'ancienne dette ont été amortis par le seul État B autorise ce dernier à exiger de A le remboursement des 40 % de cette somme ; mais c'est là *une question de règlement des comptes entre les deux États qui ne concerne en rien les créanciers de l'ancien État.*

Il est intéressant de noter ici la disposition suivante du CODE CIVIL au sujet de dettes hypothécaires :

Art. 2114 : « L'hypothèque est un droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation. Elle est, de sa nature, indivisible et subsiste en entier sur tous les immeubles affectés, sur chacun et sur chaque portion de ces immeubles. Elle les suit dans quelques mains qu'ils passent. »

DALLOZ commente ainsi que suit cet article [1] : « L'indivisibilité de l'hypothèque a cet effet que, *si une partie de la dette a été acquittée, l'hypothèque subsiste en entier pour ce qui reste*, comme si rien n'avait encore été payé, et que si plusieurs immeubles ont été donnés en hypothèque, tous et chacun d'eux sont affectés au payement de la dette ou de chaque portion de la dette, comme s'il n'y avait eu qu'un seul immeuble d'hypothèque. C'est ce qu'exprime l'article 2114, en disant que « l'hypothèque subsiste en entier sur tous les immeubles affectés sur chacun et sur chaque portion de ces immeubles ». *Tota est in toto, et tota in qualibet parte.* »

1. Répertoire, vol. XXXVI, v° *Privilèges et hypothèques*, n° 733.

La République de Colombie fut constituée en 1819. En 1830, elle se divisa en trois États indépendants : le Vénézuéla, l'Équateur et la Nouvelle-Grenade. Aux termes de la convention du 23 décembre 1834, conclue entre le Vénézuéla et la Nouvelle-Grenade et ratifiée en février 1838 [1], après que l'Équateur y eut adhéré en 1837, les dettes de l'ancienne République de Colombie furent réparties entre ces trois États de la façon suivante : Nouvelle-Grenade, 50 % ; Vénézuéla, 28 ½ % ; Équateur, 21 ½ %. W. Ackers Cage, sujet britannique, était porteur de huit bons de la *deuda pagadera* de l'ancienne République de Colombie, de 12,000 p. chacun, portant intérêt à 5 %, à partir du 1er juillet 1826. En 1859, il les présentait au ministre des Finances du Vénézuéla, qui refusait de les payer, sous prétexte que, *lors du partage du passif colombien, ils avaient été mis dans le lot de la République de l'Équateur.* L'Équateur en déclina aussi toute responsabilité.

A la suite de l'arbitrage qui eut à se prononcer sur cette affaire, le sur-arbitre, M. Stupup, statua, le 1er octobre 1869, que le créancier devait être payé par le Vénézuéla dans la proportion de 28 ½ % [2].

3° Si, durant la période en revue, l'ancienne dette n'a pas du tout été amortie, aucune question ne se pose. Son montant doit être réparti entre les divers territoires en proportion de leur force contributive.

2. — Annuités

Supposons que l'ancien État eût, en 1910, 100 millions de francs de dettes et qu'en cette année même il en a été détaché le territoire A, dont la force contributive égale 40 % de celle de tout son territoire (dans ses limites d'avant 1910). En 1920, on procède à la répartition des dettes, l'ancienne dette de 100 millions étant demeurée sans changement. Quant aux annuités qu'elle comporte, on peut supposer les trois cas suivants :

1° Les annuités venues à échéance avant 1910, c'est-à-dire avant la séparation du territoire A, n'ont pas été payées.

En pareil cas, ces annuités doivent être payées par A dans la proportion de 40 % de la somme restée en souffrance, et par l'ancien État amoindri (territoire B) dans la proportion de 60 %.

2° Les annuités venues à échéance après 1910, mais avant 1920, n'ont pas été du tout payées. En ce cas, les créanciers ont le droit d'en exiger le paiement par l'un et l'autre des deux territoires en proportion des quotes-parts respectives de ces derniers.

3° Les annuités venues à échéance après 1910, mais avant 1920, ont été intégralement payées par l'ancien État amoindri.

Les annuités échues étant payées, les créanciers n'ont donc rien à exiger de ce côté en ce qui concerne les années écoulées.

---

1. Lapradelle-Politis, *l. c.*, t. II, p. 488, 530 et 552.
2. *Ib.*, p. 555.

Ainsi donc on doit considérer comme objet de la répartition le montant de l'ancienne dette, *tel qu'il* se présente *au moment de cette répartition*, ce montant fût-il éventuellement *supérieur* à ce qu'il avait été au moment de la séparation des territoires (au cas où les intérêts n'auraient pas été payés depuis ce temps,) ou, par contre, *inférieur* (au cas où la dette aurait été entre temps partiellement amortie).

Les sommes payées en surplus donnent lieu à une prétention de la part de l'État qui les a déboursées envers l'État pour le compte duquel il l'a fait, mais il s'agit là de comptes à régler entre États qui ne concernent pas les créanciers.

§ 56

Une théorie erronée

La règle que nous venons de formuler (v. § 55) et les conclusions qui en résultent se trouvent en contradiction avec une théorie dont voici les grandes lignes :

Les États débiteurs sont tenus d'assumer soit la totalité, soit une partie respective du montant de l'ancienne dette tel qu'il a dû se présenter au moment de la transformation territoriale de l'ancien État.

Cette théorie part du principe suivant lequel le nouveau gouvernement du territoire détaché de l'ancien État serait tenu, du fait qu'il obtient, à partir d'une certaine date, la disposition des recettes courantes de ce territoire, — à assumer le service courant de sa partie de l'ancienne dette à partir de la même date.

Notre point de vue dans la question repose, par contre (v. *supra*, § 8), sur ce que la dette *grève* les territoires en question et engage, par conséquent, le gouvernement sous la juridiction duquel se trouvent ces derniers — sans qu'il y ait à tenir compte si ce gouvernement déterminé a reçu à sa disposition les ressources de tel ou tel territoire à partir de telle ou telle date.

L'erreur de la théorie que nous venons de résumer est attestée de prime abord par la nature erronée de la base même dont elle relève. Examinons de plus près ses divers raisonnements.

I. — *D'après cette théorie, l'État acquéreur du territoire en question ne serait pas tenu de prendre part aux paiements venus à échéance, mais non effectués, avant la séparation de ce territoire. Ces paiements devraient, par conséquent, rester à la charge de l'ancien État amoindri.*

L'erreur, ici, saute aux yeux. Au cas où l'ancien État venait

à disparaître (en cas de son annexion totale ou de son démembrement intégral), les arriérés en question seraient, d'après cette théorie, définitivement perdus pour les créanciers, car il n'y aurait personne pour les prendre à sa charge.

Cf., en outre, *supra*, p. 69 et suiv., sur la notion de « l'ancien État amoindri ».

Après avoir annexé le Monténégro, la YOUGO-SLAVIE s'est refusée à payer les coupons arriérés afférents aux dettes du pays annexé [1].

Supposons que l'ancien État ait tenu la population de son territoire A en état d'asservissement, qu'il ait exclusivement représenté les intérêts de la population de son territoire B. Supposons ensuite que ce gouvernement ait engagé avant 1910 une guerre pour la conquête d'autres territoires et que cette guerre ait abouti en 1910 à sa défaite et à la séparation du territoire A. Les annuités de 1909-1910 afférentes aux dettes de cet État n'ont pas été payées.

La théorie que nous venons de formuler part des arguments suivants :

1. — Le territoire A a supporté toute la charge des paiements versés au trésor de l'ancien gouvernement avant 1910 ; ce n'est pas sa faute si les ressources que ce territoire a fournies ont été employées par l'ancien gouvernement à conduire une guerre plutôt qu'à payer les dettes et les intérêts y afférents. Le territoire A n'est pas tenu de payer une deuxième fois.

2. — En employant à des besoins de guerre les fonds qu'il aurait dû verser aux créanciers, le gouvernement a pour ainsi dire transformé les paiements venus à échéance pendant la guerre en une *dette de guerre*. Or, les dettes de guerre, en tant que dettes « odieuses », doivent demeurer intégralement à la charge du territoire B, dont la population est responsable de la guerre (v. *supra*, § 28 et 29).

Cette théorie (v. aussi §§ 59 et 65) est fort contestable.

1. — Que les annuités venues à échéance avant la transformation territoriale de l'ancien État n'aient pas été payées, ceci ne prouve encore rien en soi-même : il aurait pu arriver que le territoire en question, avant sa séparation, n'eût pas fourni au trésor central toutes les ressources qu'il pouvait et devait fournir, ou bien les ressources qu'il aurait fournies auraient pu être employées par l'ancien État pour les besoins directs de ce même territoire. Dans pareilles conditions, on ne saurait donc dire que le territoire en question eût à payer une deuxième fois ce qu'il devait aux créanciers.

---

1. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *Report*, 1924, p. 13.

A force d'invoquer, à titre d'argument, que le territoire en question ne soit pas tenu de payer deux fois, on aboutit à un non-sens. En partant de ce même argument, on viendrait à conclure que si le gouvernement de quelque État, au lieu de payer les échéances de la dette, a dépensé les ressources perçues de la population pour des besoins odieux, un nouveau gouvernement (en cas de chute de l'ancien) serait libre de refuser le paiement des anciens arriérés, sous prétexte que les contribuables les auraient déjà versés à l'ancien gouvernement, et ne sauraient être tenus de payer une deuxième fois.

2. — Du fait que les sommes qui revenaient aux créanciers ne leur ont pas été payées à temps, il ne résulte pas que ceux-ci aient commis un acte « odieux » et avancé au gouvernement des fonds pour la conduite d'une guerre odieuse ; ils ont, par contre, subi un dommage incontestable et d'autant plus injustifié que le gouvernement n'a point demandé ni obtenu leur assentiment au sursis des paiements en question.

3. — Ce qui importe surtout, c'est que toutes les considérations que nous venons de citer n'ont rien à voir quant au fond de la question. Ainsi que nous l'avons établi plus haut (v. *supra*, § 8), chacun des territoires de l'ancien État est grevé de l'ancienne dette ; du moment qu'il existe des arriérés, tous ces territoires sont tenus d'y prendre part, quelle que fût la date de l'échéance. Les créances échues et non encore réglées des porteurs de l'ancienne dette continuent à grever le territoire détaché au même titre que tous les autres territoires grevés de cette dette. Les dettes d'État ne sont pas des dettes personnelles du gouvernement (v. §§ 1, 3, 4, 10, 12). Si le nouveau gouvernement du territoire en question est tenu de participer à l'ancienne dette, ce n'est pas parce qu'il jouit du moment de l'acquisition de ce territoire des revenus *courants de l'année donnée* de ce territoire, mais parce que celui-ci est grevé de l'ancienne dette ainsi que de toutes les annuités venues à échéance et non encore réglées, et que le gouvernement de ce territoire est tenu d'assumer toutes les charges qui grèvent le territoire acquis : la question de savoir quelles ressources ce territoire avait offertes au trésor de l'ancien État avant d'en avoir été détaché, et pour quels besoins ces ressources avaient été utilisées, ne concerne pas les créanciers. Ils ne sauraient subir de préjudice à la suite des circonstances qui ne dépendent pas d'eux et auxquelles ils n'ont rien à voir.

En partant de cet argument, on viendrait à conclure que — s'il a été détaché de l'État un territoire riche et si les revenus du territoire riche détaché ont toujours été en excédent sur ses dépenses, et que cet excédent ait été employé pour les besoins du territoire pauvre, resté chez l'ancien État amoindri — le territoire détaché n'est pas du tout tenu d'assumer sa part de l'ancienne dette (v. *supra*, p. 77 [illegible],

car on pourrait affirmer qu'il a déjà payé tout ce qui lui incombe et ne doit payer une deuxième fois.

II. — *D'après cette théorie, l'État acquéreur du territoire en question doit assumer et régler la partie qui lui incombe de tous les paiements afférents à l'ancienne dette et venus à échéance à partir du moment où il entra en possession de ce territoire, ces paiements fussent-ils déjà effectués par l'ancien État amoindri.*

Ce point de vue ne nous semble pas tout à fait exact. L'État acquéreur doit rembourser à l'ancien État amoindri sa part de tous les paiements que celui-ci aura effectués après la séparation du territoire détaché, ces paiements fussent-ils venus à échéance avant ou après la séparation. Nous en parlons en détail par ailleurs (v. § 67). Quoi qu'il en soit ceci n'a rien à voir à la question qui nous intéresse ici. Lors de la répartition, il faut tenir compte de la dette *telle qu'elle se présente au moment de cette répartition.* Les divers États codébiteurs doivent assumer une partie respective de cette dette en proportion de la force contributive de chacun d'entre eux. Si tel ou tel territoire a des prétentions envers tel autre, la quote-part de dette incombant à l'un et à l'autre ne saurait être diminuée ou, resp., majorée du montant de cette prétention. On ne saurait confondre la répartition de la dette publique et le règlement des comptes entre États débiteurs, du moment qu'il en pourrait résulter un préjudice pour les créanciers (v. *supra*, p. 276-278, et *infra*, § 66).

§ 57

Cas de paiements partiels effectués par un des États débiteurs sur des créances individuelles

Chaque paiement partiel effectué par un des États débiteurs sur une créance déterminée doit être considéré comme effectué à compte de la quote-part incombant à cet État dans la créance en question. Si le paiement effectué dépasse cette quote-part, le surplus doit être considéré comme effectué à compte des autres États débiteurs à titre des quotes-parts qui leur incombent dans la même créance. Ce surplus ne peut être porté à compte de la quote-part des autres dettes incombant à l'État en question.

La portion non payée de la créance déterminée doit être assumée par ceux des États débiteurs dont les quotes-parts dans cette créance n'ont pas été soldés par le paiement effectué.

En effet, le principe de la succession des dettes d'État est fondé sur les droits de créance afférents aux territoires grevés de la

dette en question. Chaque créancier jouit d'un droit de créance envers chacun des territoires grevés en proportion de la force contributive de chacun d'entre eux (v. *supra*, § 40).

Il en résulte que *chacune de toutes* les créances (chaque obligation d'un emprunt émis sous forme de titres au porteur, chaque annuité, chaque coupon, etc.) doit être *assurée par tous les États débiteurs en portions qui incombent à chacun d'entre eux.*

Il serait irrégulier d'imputer le montant intégral de telle créance à l'un des États débiteurs et celui de telle autre créance à un autre. Pareil procédé serait même inadmissible aux cas où il risquerait de causer un préjudice aux créanciers (là-dessus, v. *supra*, p. 276-278, et *infra*, au sujet des modes de répartition).

Mais si, sur *une créance déterminée* (titre, annuité, coupon), un des États débiteurs a payé une certaine somme (soit sur le capital de la dette, soit sur l'annuité ou le coupon venus à échéance), ce paiement doit, bien entendu, être porté à compte de la *part* qui incombe à cet État débiteur *dans la créance déterminée dont il s'agit dans l'occurrence.*

Si, par conséquent, sur une créance déterminée (titre, annuité, coupon) incombant à tel ou tel État débiteur dans la proportion, mettons de 50 %, cet État a effectivement payé 30, 40 ou 50 %, ce payement devra être porté à son compte, à titre de règlement de sa part dans la créance en question. Si, par contre, cet État a payé sur la même créance plus de 50 %, c'est-à-dire plus qu'il ne lui incombait, le surplus de son paiement ne saurait être porté à son compte, c'est-à-dire *à compte de ses autres dettes représentées par d'autres créances* (*autres* titres, *autres* annuités, *autres coupons*), mais devra être porté *au compte des autres États débiteurs, à titre de leurs parts dans la créance déterminée dont il s'agit* (v. aussi *supra*, p. 97).

De même, *quel que fût le paiement partiel effectif* exécuté par l'un des États débiteurs sur la somme qui lui incombait dans la créance en question, ce serait une erreur que de considérer *tout* ce paiement comme effectué *à compte de tous les États débiteurs, possesseurs des territoires grevés de cette créance.*

Prenons l'exemple suivant. Supposons qu'en 1910 il ait été détaché de l'ancien État les territoires A, B et C et qu'il lui soit resté le territoire D, la force contributive de ces quatre territoires se présentant respectivement dans la proportion de 10 %, 15 %, 25 % et 50 %. Supposons ensuite que sur l'annuité venue à échéance en 1911 (c'est-à-dire après la séparation des territoires en question) et qui impliquait un paiement de 1,000 francs, l'ancien État amoindri ait payé, en fait, 600 francs. La solution régu

lière de la question qui nous intéresse ici serait donc la suivante : en payant, à titre d'annuité de 1,000 francs, la somme de 600 francs, l'ancien État amoindri en aura entièrement réglé sa part (500 francs) et, en plus, aura payé pour le compte des territoires détachés — à titre de leurs quotes-parts dans cette annuité — 100 francs, à savoir : pour le compte de A — (10 × 100) : (10 + 15 + 25) = 20 francs ; pour le compte de B (15 × 100) : 50 = 30 francs, et pour le compte de C — 50 francs, sommes dont l'ancien État amoindri peut, comme de juste, réclamer le remboursement par ces États.

Il aurait été irrégulier de considérer qu'en effectuant ce paiement de 600 francs l'ancien État amoindri l'ait *intégralement déboursé pour le compte de tous les débiteurs*, c'est-à-dire payé (10 % sur 600 francs =) 60 francs pour le compte de A, 15 % 90 francs pour le compte de B, 25 % = 150 francs pour le compte de C, et seulement 300 francs pour son propre compte.

Il serait également irrégulier de considérer qu'en effectuant ledit paiement de 600 francs l'ancien État amoindri ait payé 500 francs à compte de sa part dans la créance en question et 100 francs à compte de *sa part dans les autres créances* (annuités ultérieures, etc.).

Le Conseil de la Dette Publique Ottomane établit, pour la période du 17 octobre 1912 au 6 août 1924, le compte suivant des annuités arriérées incombant à la TURQUIE [1] :

	L. tq.		L. tq.
1. Part contributive incombant à la Turquie	64.212.552,21	1. Versements effectués par la Turquie	40.654.649,89
2. Montants payés par la Turquie pour le compte des autres États débiteurs	3.660.974,54	2. Montants restés en souffrance sur la part contributive incombant à la Turquie	27.218.876,86
Total	67.873.526,75	Total	67.873.526,75

V. aussi *infra*, § 70.

En établissant « *les montants* restés en souffrance » sur la part contributive de la Turquie (qu'on note que le Conseil établit non *le montant*, mais *les montants* restés en souffrance sur les annuités *individuelles*), le Conseil ne partait pas du calcul suivant : montant *total* incombant à la Turquie — L. tq. 64.212.552,21,

1. Tableau dressé par l'auteur d'après les données des *Tableaux modifiés* du Conseil d'Administration de la Dette Publique Ottomane, p. 305 et suiv.

moins montant *total* des versements effectués par la Turquie — l. tq. 40.654.649,89 = *montant* resté en souffrance — l. tq. 23.557.902,32.

Ses calculs, le Conseil de la Dette Publique Ottomane les fondait au contraire et avec justesse sur chaque annuité individuelle, considérant ce que la Turquie avait payé à titre de chacune de ces annuités en plus de sa part contributive comme une somme payée pour le compte des autres États débiteurs, et ce qui, sur la somme incombant à la Turquie dans *chacune* des annuités, était demeuré non payé, comme une somme restée en souffrance en regard de l'annuité donnée.

Dans certains cas, les paiements surérogatoires effectués par l'un des États débiteurs à titre d'annuités afférentes à la dette commune peuvent être considérés comme effectués pour le compte de cet État lui-même, à titre d'annuités ultérieures, et non pour le compte d'un autre État débiteur.

Tel est le cas lorsque l'ancien État amoindri prévient les créanciers que, *provisoirement*, jusqu'à règlement de ses comptes avec le territoire détaché A et jusqu'à répartition de la dette entre le territoire A et le territoire B resté à l'ancien État, il effectuera le paiement intégral des annuités venues à échéance, bien qu'il ne soit tenu d'en payer, par exemple, que 60 %. Il aura spécifié, toutefois, que ce paiement surérogatoire devra être considéré comme effectué *pour le propre compte du payant*, à titre des annuités *ultérieures* lui incombant. En pareil cas, l'excédent payé par l'État en question peut être considéré comme effectué *à son propre compte* à titre d'annuités ultérieures lui incombant. En touchant de cet État le montant intégral de l'annuité, les créanciers auront été informés que 40 % de cette somme ne leur sont payés qu'à titre d'avance, et qu'à défaut d'être remboursée à l'ancien État amoindri par le territoire A, cette somme sera défalquée des paiements dont le payant sera tenu envers les créanciers à titre d'annuités ultérieures.

Cependant, si les coupons des années subséquentes ont été détachés et mis en circulation (à supposer que cela ne fût pas interdit par la loi) avant que les créanciers aient été dûment avisés de l'arrangement que nous venons d'exposer, l'application de la clause de l'acompte telle qu'elle a été exposée ci-dessus se heurterait à de grosses difficultés, car elle risquerait de causer un préjudice injustifié aux porteurs de ces coupons.

Au cas où des paiements surérogatoires sont effectués par l'ancien État amoindri à titre d'avance sur ses paiements futurs, les créanciers doivent, bien entendu, conserver par devers eux les coupons payés par cet État et munis, par exemple, d'une estampille de cet État certifiant que ces coupons ont été payés aux conditions susindiquées ; ils pourront ainsi, le cas échéant, les présenter au gouvernement du territoire B pour toucher là-dessus 40 %.

§ 58

B. — Cas de séparation de plusieurs territoires a dates diverses

Supposons que l'État débiteur ait subi les pertes territoriales suivantes : en 1910, le territoire A a été détaché ; en 1915, le territoire B ; en 1920, le territoire C ; il ne reste à l'ancien État que

le territoire D. La force contributive relative de ces territoires est égale à 10 %, resp. 15 %, 25 % et 50 %.

Le règlement se fait en 1925.

Prenons deux cas :

I. — Il n'a pas été conclu de nouvelles dettes après 1910

Examinons tour à tour la question du capital de la dette et celle des annuités venues à échéance.

1. — Capital de la dette

Trois cas sont possibles :

1° Toute la dette a été amortie de 1911 à 1925 ; en ce cas, il n'y a pas lieu de procéder à la répartition, faute d'objet (v. *supra*, p. 315).

2° Une partie de la dette a été amortie de 1911 à 1925 ; en ce cas, la partie de la dette non amortie doit être répartie entre A, B, C et D en proportion de 10, 15, 25, 50 (v. *supra*, p. 315-316).

3° La dette n'a pas du tout été amortie ; en ce cas, elle doit être intégralement répartie entre A, B, C et D, en proportion de 10, 15, 25, 50 (v. *supra*, p. 317).

Dans les cas 1° et 2°, les territoires ayant pris part à l'amortissement de la dette ont lieu d'élever de justes prétentions envers ceux qui n'y ont pas participé (v. *infra*, § 67), mais ceci ne concerne pas la question qui nous intéresse en ce moment.

2. — Annuités

1° Si toutes les annuités venues à échéance antérieurement à 1925 ont déjà été *intégralement payées*, la question de leur répartition ne se pose pas.

2° Si les annuités venues à échéance antérieurement à 1925 n'ont pas été payées *du tout*, elle devront être payées : par le territoire A dans la proportion de 10 %, par B dans la proportion de 15 %, par C dans la proportion de 25 % et par l'ancien État amoindri D dans la proportion de 50 % (v. *supra*, p. 317-318).

3° Admettons cependant que les annuités venues à échéance antérieurement à 1925 n'ont été payées qu'en *partie*.

Comment devra se faire en pareil cas la répartition de la part non payée des annuités?

Nous savons que le paiement des annuités devait être assumé : par le territoire A dans la proportion de 10 %, par B dans la proportion de 15 %, par C dans la proportion de 25 % et par D dans la proportion de 50 %. En réalité ont participé aux paiements : pendant les années 1911-1915 — les territoires B, C et D, pendant les années 1916-1920 — les territoires C et D, et pendant les années 1921-1925 — le territoire D seul. N'ont pas participé dans

ces paiements : pendant les années 1911-1915 — le territoire A, pendant les années 1916-1920 — les territoires A et B, et pendant les années 1921-1925 — les territoires A, B et C. En nous basant sur les considérations exposées plus haut (v. § 57), nous obtenons le tableau suivant :

PÉRIODE	Somme non payée, venue à échéance pendant la période en revue et impliquant par rapport à l'annuité en question :	Cette somme doit être payée par les territoires suivants et dans les proportions suivantes :
AVANT 1910	n'importe quelle somme	A, B, C et D — dans la proportion de 10 : 15 : 25 : 50
1911-1915	10 % ou au-dessous	A — toute la somme non payée
	plus de 10 %	A — 10 % de l'annuité ; B, C et D — le reliquat dans la proportion de 15 : 25 : 50
1916-1920	25 % ou au-dessous	A et B — dans la proportion de 10 : 15
	plus de 25 %	A — 10 %, B — 15 %, C et D — le reliquat dans la proportion de 25 : 50
1921-1925	50 % ou au-dessous	A, B et C — dans la proportion de 10 : 15 : 25
	plus de 50 %	A — 10 %, B — 15 %, C — 25 %, D — le reliquat.

Ce règlement doit être appliqué à *chaque* annuité et à *chaque* coupon individuellement, et non à leur ensemble pour une période donnée, chaque annuité et chaque coupon distincts engageant la responsabilité de *tous* les territoires grevés de la dette (v. *supra*, § 57).

En effet, s'il reste des arriérés antérieurs à 1910, ils doivent être payés par tous les territoires (A, B, C et D) de l'État débiteur grevés de la dette. Ceci se passe de commentaires.

De 1911 à 1915, les territoires qui, à cette époque, faisaient encore partie de l'ancien État (B, C et D) devaient payer pour leur compte 90 % des annuités (100 % moins 10 % incombant à A) ; par conséquent, si les arriérés, pour cette période, n'impliquent pas plus de 10 %, toute la somme non payée doit être

imputée au territoire A ; si les arriérés dépassent 10 %, les 10 % doivent être assumés par A et le surplus réparti entre B, C et D, en proportion des parts qui leur incombent, c'est-à-dire en proportion de 15, 25, 50.

De 1916 à 1920, les territoires restés chez l'ancien État (C et D) devaient payer pour leur compte 75 % des annuités (100 % moins 10 % incombant à A et 15 % incombant à B). Par conséquent, si les arriérés, pour cette période, ne dépassent pas 25 %, toute la somme non payée devra être assumée par A et B en proportion de 10, 15 ; si les arriérés impliquent plus de 25 %, A et B devront payer les 25 % et le reste sera réparti entre C et D dans la proportion de 25, 50.

Des considérations analogues devront être appliquées à la période suivante.

II. — Il a été conclu de nouvelles dettes après 1910

1. — Capital des dettes

Tout ce que nous venons d'exposer plus haut nous permet de conclure que les dettes, telles qu'elles se présentaient au moment de la répartition (v. p. 314), doivent être réparties entre les territoires qui ont fait partie de l'État débiteur lors de la conclusion de ces dettes dans la proportion des forces contributives de ces territoires (v. *supra*, p. 302).

2. — Annuités

Nous avons déjà été amenés à conclure que les divers territoires doivent participer aux dettes contractées au cours des diverses périodes en revue dans les proportions suivantes :

TERRITOIRES	DOIVENT PARTICIPER AUX DETTES CONTRACTÉES			
	avant 1910	en 1911-1915	en 1916-1920	en 1921-1925
A	10 %	—	—	—
B	15 %	16 2/3 %	—	
C	25 %	27 7/9 %	33 1/3 %	
D	50 %	55 5/9 %	66 2/3 %	100 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

En partant des considérations exposées plus haut (p. 321-326), nous pouvons, pour notre exemple, dresser le tableau que voici :

VENUS A ÉCHÉANCE	ANNUITÉS DES DETTES CONTRACTÉES							
	AVANT 1910		EN 1911-1915		EN 1916-1920		EN 1921-1925	
	Somme non payée	Elle doit être payée par :	Somme non payée	Elle doit être payée par :	Somme non payée	Elle doit être payée par :	Somme non payée	Elle doit être payée par :
AVANT 1910	n'importe quelle somme	A, B, C et D — dans la proportion de 10 : 15 : 25 : 50	—		—		—	
1911-1915	10°/₀ ou au-dessous	A — toute la somme	n'importe quelle somme	B, C et D — dans la proportion de 16 2/3 : 27 7/9 : 55 5/9				
	plus de 10°/₀	A — 10°/₀; B, C et D — le reliquat dans la proportion de 15 : 25 : 50						
1916-1920	25°/₀ ou au-dessous	A et B — dans la proportion de 10 : 15	16 2/3°/₀ ou au-dessous	B — toute la somme	n'importe quelle somme	C et D — dans la proportion de 33 1/3 : 66 2/3		
	plus de 25°/₀	A — 10°/₀, B — 15°/₀, C et D — le reliquat dans la proportion de 25 : 50	plus de 16 2/3°/₀	B — 16 2/3°/₀, C et D — le reliquat dans la proportion de 27 7/9 : 55 5/9				
1921-1925	50°/₀ ou au-dessous	A, B et C — dans la proportion de 10 : 15 : 25	44 4/9°/₀ ou au-dessous	B et C — dans la proportion de 16 2/3 : 27 7/9	33 1/3°/₀ ou au-dessous	C — toute la somme	n'importe quelle somme	D — toute la somme
	[illegible]	A — 10°/₀, B — [illegible]	plus de [illegible]	B — 16 2/3°/₀, C — [illegible], D — le reliquat	plus de 33 1/3°/₀	C — 33 1/3°/₀, D — le reliquat		

Ce règlement s'applique à chaque annuité et à chaque coupon individuellement (v. *supra*, § 57).

§ 59

La pratique internationale

Autriche-Hongrie. — Aux termes des traités de *Saint Germain* et de *Trianon* n'ont été assujetties à la répartition que les dettes contractées avant le 28 juillet 1914 (v. *supra*, § 29, p. 172). Le montant de la dette sujette à la répartition n'a pas été directement envisagé dans les traités de paix. La Commission des Réparations a pris à ce sujet les décisions suivantes[1] :

1. — *Dette non gagée.* La Commission des Réparations a arrêté la liste suivante des dettes non gagées d'avant guerre d'après les données au 31 octobre 1918[2] :

ANCIENNE AUTRICHE		ANCIENNE HONGRIE	
	Couronnes		*Couronnes*
1. Reliquats des emprunts non soumis à l'unification de 1868	4.718.165	1. Partie de la dette générale autrichienne : *a)* rente unifiée 4,2 %	402.775.755
2. Rente unifiée 4,2 % (partie autrichienne)	1.002.977.945	*b)* rente unifiée et convertie 4 %	1.035.568.945
3. Rente unifiée et convertie 4 % (partie autrichienne)	2.578.736.815	2. Rente hongroise 4 % or	1.509.459.524
4. Rente 4 % or	1.168.690.952	3. Rente 4 % couron.	2.700.504.200
5. Rente autrichienne 4 % couronnes	2.492.654.800	4. Rente 4 1/2 % en quatre monnaies, 1913	150.000.000
6. Rente investie 3 1/2 % 1897	116.901.000	5. Rente amortissable 4 1/2 % en quatre monnaies 1914	500.000.000
7. Emprunt envers les Compagnies d'assurances 1912	111.866.087	6. Obligations 4 %, dégrèvement du sol 1889 (émission hongroise propr. dite)	354.009.200
8. Mandats du Trésor 1914 4 1/2 % (en cinq monnaies)	290.840.000	7. Obligations 4 %, droits de boissons 1902 (émiss. hongr. propr. dite)	89.005.050
Total	7.767.385.764	Total	6.741.322.674

« Il a été admis que la date du 28 juillet 1914 était fixée pour m[illegible] mile entre la dette de guerre et la dette d'avant-guerre, celle-ci seul[illegible] re-

1. C. D. R., VII, p. 15.
2. C. D. R., VII, p. 14, 15, 41, 43.

partir ; qu'une dette existait au 28 juillet 1914, c'est là une condition nécessaire, mais non une condition suffisante pour qu'elle soit matière à répartition : en effet, *il n'y a pas à répartir les dettes* existant alors, mais qui ont été amorties pendant la guerre (et c'est pourquoi le tableau présente la situation telle qu'elle était au 31 octobre 1918), non plus que celles *qui sont arrivées à échéance entre la date du 28 juillet 1914 et la date de prise en charge* par les États cessionnaires (et c'est pourquoi le tableau ne comprend ni les bons du Trésor ni certaines obligations à lots échues). »

Ainsi donc, la répartition ne devait porter que sur le montant des dettes, *tel qu'il a dû se présenter* à la date de prise en charge par les États cessionnaires.

Aux termes de l'art. 203 (186), annexe, alinéas 3 et 12, cette date fut assimilée à celle de la mise en vigueur des traités, à savoir : pour les dettes autrichiennes au 16 juillet 1920, et pour les dettes hongroises au 26 juillet 1921 (v. *infra*, § 63).

Au sujet des mandats du Trésor AUTRICHIEN 1914, 4 ½ %, dont le montant s'élevait à 290,840,000 couronnes, la Commission des Réparations énonça ce qui suit [1] : « Ce montant est celui que révélait la situation au 31 octobre 1918. Mais, comme il s'agit d'un emprunt amortissable en quinze années, ledit montant se trouve ramené à 237,960,000 couronnes, si l'on se tient à la date du 16 juillet 1920, date de mise en vigueur du traité de Saint-Germain et de prise en charge par les États cessionnaires. » « Les séries échues avant le 16 juillet 1920 ne peuvent pas faire l'objet de la répartition prévue à l'art. 203 du Traité [2]. »

Les lots 5 %, 1860, les lots 1864 sans intérêts, les bons du Trésor 4 % 1912 ont été entièrement portés à la charge de l'Autriche, « parce qu'ils ont été appelés au remboursement en totalité avant la date de mise en vigueur du traité [3] ».

Le gouvernement HONGROIS a demandé à la Commission des Réparations de faire figurer au nombre des dettes sujettes à la répartition les bons du Trésor hongrois en couronnes 1904 et renouvelés, 1913 en couronnes et 1913 en marks allemands, alléguant que « le texte du traité prescrit de répartir la dette telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914. Or, les bons susvisés en faisaient partie ».

Le Sous-Comité de la Commission des Réparations, dans sa « Note pour le Secrétariat Général », déclarait : « Nous n'avons qu'à rappeler que cette thèse, fondée seulement sur la lettre du traité, a été écartée par les décisions 1572 et 1612 de la Commission des Réparations, qui ont exclu de la répartition la part de la dette d'avant-guerre qui est arrivée à échéance ou qui a été ou qui aurait dû être amortie pendant la guerre. Or, tel est le cas des bons. Ils étaient arrivés à échéance antérieurement à la fin de la guerre, et ce point n'est pas contesté [4]. » « Par suite, ces bons ne faisaient plus partie de la dette publique dont les États cessionnaires doivent assumer une part [5]. »

Au sujet des bons du Trésor hongrois émis en vertu des lois IV de l'année 1910 et V de l'année 1912, le Sous-Comité a constaté [6] qu'ils ne constituaient qu'une

1. C. D. R., VII, p. 14.
2. Note circulaire du 17 juillet 1926, C. D. R., XIII, p. 7-8.
3. ASSOCIATION NATIONALE DES PORTEURS FRANÇAIS DE VALEURS MOBILIÈRES, Communication n° 245, 12 juillet 1923, p. 2, note 1, n° 295, 1er février 1926, p. 2, note 3.
4. C. D. R., *Annexe 1510*, p. 23.
5. *Ib.*, p. 14.
6. Convention HONGRIE-ASSOCIATION NATIONALE DES PORTEURS FRANÇAIS DE VALEURS MOBILIÈRES, 3 septembre 1921, art. 3 (*in fine*) ; v. ASSOCIATION NATIONALE, Communication n° 251, 8 octobre 1923.

« émission provisoire, destinée à être convertie en un emprunt de la dette publique hongroise non gagée, dès que la situation du marché financier le permettrait ». Le remboursement de ces bons était, par conséquent, différé « jusqu'à ce que soit connue la décision prise par la Commission des Réparations en ce qui concerne l'application de l'article 186 du traité de Trianon ».

Ainsi donc, le caractère présumé provisoire de ces bons suffit à faire poser la question de savoir si'ls devaient être portés à la charge de la Hongrie seulement ou à celle de la Hongrie en commun avec les successeurs.

2. — *Dette gagée.* La Commission des Réparations a décidé que seront exclues de la répartition : 1° les dettes effectivement amorties au 31 octobre 1918, et 2° les dettes non amorties, mais qui avaient dû l'être avant la date de la prise en charge de la dette gagée, c'est-à-dire avant le 1er juillet 1919 (v. *infra*, § 63).

Il serait permis d'expliquer ces décisions par les motifs suivants :

1. — On serait parti de la présomption que les dettes d'avant-guerre venues à échéance pendant la guerre et qui n'avaient pas été payées à la date de l'échéance seraient devenues *eo ipso* des dettes de guerre et, à ce titre, ne devraient être portées qu'à la charge de l'Autriche et, respectivement, de la Hongrie.

S. PEEL [1] : « If any bills of the former Austrian Government incurred prior to the 28-th July 1914 remained unpaid at the end of the war, they must be but a small fraction of the original amount. But for some peculiar circumstances they would long before have been paid off by delivery of some form of war security. The greater part of it must have been actually, if not technically, war debt, and incurred in preparation for war. »

Comme nous avons expliqué plus haut (v. § 56), ces dettes d'avant-guerre venues à échéance après le commencement de la guerre n'offrent aucun caractère « odieux » en ce qui concerne les créanciers ; on ne saurait, en effet, leur imputer d'avoir financé la guerre, puisque c'est avant la guerre que leurs titres ont été émis. Notons, en outre, que la Commission des Réparations a fixé, comme date limite de la dette non gagée, non pas la dette de *la cessation de la guerre*, novembre 1918, mais la date à laquelle sont entrés en vigueur les traités de paix, soit, respectivement, le 16 juillet 1920 et le 26 juillet 1921 — ce qui rend l'argument en question encore moins probant.

2. — On pourrait aussi faire valoir que, jusqu'au moment de la séparation des territoires en question, l'Autriche et la Hongrie ont joui de toutes les ressources de ces derniers ; par conséquent, du fait de ne pas avoir rempli leurs engagements venus à échéance antérieurement à ladite date, ces deux États se mirent dans l'obligation d'assumer par la suite la charge de cette dépense, afin que les territoires détachés n'eussent pas, en quelque sorte, à les payer une deuxième fois.

Nous avons déjà examiné cet argument quant au fond (v. § 56). Ici, il convient seulement de signaler que la date de la désagrégation de la monarchie austro-hongroise (novembre-décembre 1918), c'est-à-dire la date à laquelle l'Autriche et la Hongrie eurent perdu les ressources de ces territoires, devançait d'un laps de temps considérable la date de la signature et, plus encore, celle de la mise en vigueur des traités.

---

1. H. W. V. TEMPERLEY, *History of the Peace Conference*, vol. V, Londres, 1924, p. 22.

3. — Ce qui trancha en fait la question furent les dispositions formelles des traités de paix relatives à la date de la prise en charge de la dette par les États successeurs. Pour la dette non gagée, cette date avait été assimilée à celle de la mise en vigueur des traités (v. *infra*, § 63). Il en résulta que les États successeurs ne furent pas tenus de prendre à leur charge les coupons venus à échéance avant cette date. La Commission des Réparations en conclut que les capitaux amortissables avant cette date devaient également être exclus du tableau de la répartition.

DETTES OTTOMANES. — Au sujet de la question qui nous intéresse ici, nous trouvons dans les traités de Sèvres et de Lausanne les dispositions suivantes :

Le traité de *Sèvres*, 10 août 1920, partie VIII : clauses financières, annexe I, établit les chiffres de la dette au 5 novembre 1914 et introduit dans la note I la réserve suivante : « Les chiffres du capital existant au 5 novembre 1914 seront, *à la date de la mise en vigueur du présent traité*, remplacés par les chiffres du capital restant à amortir à cette date. »

Traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923. — Art. 50, alinéa 4 : « La répartition du capital se fera pour chaque emprunt sur le montant du capital existant *à la date de la mise en vigueur du présent traité*. »

En ce qui concerne notre problème, deux questions se sont posées lors de la répartition de la dette ottomane :

1. - Au bas de la partie A du « Tableau de la dette publique ottomane antérieure au 1er novembre 1914 » de l'annexe du traité de Lausanne, 24 juillet 1923 (*supra*, p. 308), figurent les emprunts que voici

EMPRUNT	DATE DU CONTRAT	INTÉRÊTS	PÉRIODE D'AMORTISSEMENT
Bons du Trésor 5 % 1911 (achat de vaisseaux de guerre)	13/7/1911	5 %	1916*
Bons du Trésor, Banque Impériale ottomane, 1912	8-21/11/1912	6 %	1915*
Bons du Trésor 1913, y compris les bons émis directement	19/1-1/2/1913	5 %	1918*

*(Note du traité :) « Voir article 54. »

(L'art. 54 stipule : « Les bons du Trésor de 1911, 1912 et 1913, énumérés dans la partie A du tableau annexé à la présente section, seront, dans le délai de dix ans à compter des dates de remboursements fixées par les contrats, remboursés avec les intérêts stipulés. »)

Étant donné l'article 53 du traité (v. *infra*, § 64), qui stipule que les annuités dues par les États nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman en vertu de ce traité, seront exigibles à dater du 1er mars 1920, et vu que toutes les annuités arriérées des bons de 1911, 1912 et 1913 sont venues à échéance, en vertu des contrats, pas plus tard qu'en 1916, 1915 et 1918, dates extrêmes fixées pour le remboursement final de ces bons, la SYRIE et le GRAND LIBAN ont soumis à l'arbitre les considérations suivantes :

« Ces annuités ayant été toutes exigibles avant le 1er mars 1920, aucune d'elle-

ne peut être mise à la charge des États nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman, l'article 54 ne faisant qu'accorder un terme de paiement supplémentaire à celles des puissances qui demeurent grevées des annuités en question par l'effet de la répartition opérée en conformité du traité [1]... » « En laissant en souffrance le service de ces bons, *la Turquie s'est procuré des disponibilités pour ces opérations de guerre...* » ; « il y a là *l'équivalent d'une dette de guerre* et, d'après le traité de Lausanne, la dette de guerre ne passe pas à la charge des États détachés de la Turquie [2] ».

Ainsi la Syrie et le Grand-Liban proposaient dans l'occurrence d'appliquer à la dette ottomane le même principe que l'on avait sanctionné au sujet des dettes austro-hongroises (v. *supra*, p. 330-331).

La TURQUIE opposa à cette proposition les objections suivantes :

« La répartition prescrite n'est pas mise en échec par l'article 53, lequel se borne à fixer la date à partir de laquelle deviennent exigibles, à l'égard des États auxquels il a trait, les annuités mises à leur charge par l'effet de l'article 50... En outre et surtout, l'article 53 traite uniquement des annuités des emprunts et non des bons du Trésor, objet de l'article 54... Les bons du Trésor rentrent dans les emprunts contractés avant le 1er novembre 1914 et, comme tels, répartissables. Or, ce serait nier l'évidence et se mettre en contradiction ouverte avec le traité qui énumère expressément ces bons dans les emprunts à répartir [3]. »

L'arbitre, M. BOREL, adopta le point de vue de la Turquie [4] :

« La thèse soutenue par les États sous mandat français aboutit à la conséquence que la répartition prescrite à l'article 50 ne pourrait embrasser que les annuités des bons du Trésor de 1911 exigibles, d'après le contrat primitif, avant les dates mentionnées à l'alinéa premier de l'article 53. Seules ces annuités seraient réparties entre les États que vise l'article 50, chiffre 1 du traité. Le solde de ces annuités restant à la charge de l'Empire ottoman, ainsi que les bons du Trésor de 1912 et 1913, seraient exclus de la deuxième répartition prescrite par l'article 50, chiffre 2. »

« Si c'est là ce que voulaient les hautes puissances contractantes, elles n'eussent pas rangé les bons du Trésor 1912 et 1913 parmi ceux qui figurent au tableau A... ils n'auraient pu songer à prescrire, pour ceux de 1912 et 1913, une répartition qui, en réalité, ne pouvait avoir lieu. Inutile, en effet, de faire observer que laisser des emprunts tout entiers à la charge d'une partie, ce n'est pas les répartir. »

Ainsi, M. Borel basait sa décision sur l'interprétation des intentions des parties contractantes. Pareille base semble assez branlante. Car le même tableau où figuraient les dettes sujettes à la répartition comportait *par erreur* une avance qui ne devait pas être répartie et qui ne

---

1. *Mémoire présenté par le gouvernement de la République française, agissant en sa qualité de puissance mandataire, au nom et pour compte des États de Syrie, du Grand-Liban, du Djebel-Druse et des Alaouites*, dans l'éd. du Conseil de la Dette Publique Ottomane, p. 25 et 26.

2. *Ib.*, p. 27, note.

3. *Deuxième mémoire du 6 mars 1925 présenté par le gouvernement de la République turque dans l'arbitrage prévu par l'art. 47 du traité de Lausanne de 1923, au sujet de la répartition de la dette ottomane*, Lausanne, 1925, p. 73-74. La GRÈCE objecta également à ce point de vue (2e *Mémoire*, éd. du Conseil de la Dette Publique Ottomane, p. 75). V. aussi les objections du Conseil de la Dette Publique Ottomane, dans les *Observations sur le mémoire français*, p. 11-12.

4. *L. c.*, p. 45.

nécessitait même aucun règlement des comptes entre les États intéressés (Chemin de fer d'Anatolie). Cette circonstance est consignée dans les « Documents et tableaux » du Conseil de la Dette Ottomane, p. 111, de sorte qu'il était impossible à l'arbitre d'exclure toute éventualité de méprise et d'inexactitude en ce qui concernait les bons du Trésor. Quant au fond, la décision de M. Borel est parfaitement juste.

2. — En établissant le compte des avances de la Société des Phares, le Conseil de la Dette a réparti *le capital primitif en en détachant les intérêts qui s'y étaient ajoutés à la fin de chaque année*, par l'effet de l'article 3 des contrats en cause. Quant aux intérêts mis à la charge des États autres que la Turquie, il les a calculés en conformité de l'article 3 des contrats, sur leur part respective de la dette en capital, à partir des dates fixées pour eux à l'article 53.

Le gouvernement TURC s'est élevé contre ce procédé[1].

D'après lui, « le terme « capital » employé à l'article 52 comprend tout intérêt capitalisé et faisant désormais partie du capital proprement dit. Fidèle à l'article 3 des contrats, le Conseil aurait dû répartir entre les États intéressés le capital ainsi augmenté, et *tel qu'il s'était accru au jour de la répartition* ».

Le calcul établi par le Conseil a trouvé des défenseurs dans la SYRIE, le GRAND-LIBAN, l'IRAQ, la PALESTINE, la TRANSJORDANIE, la GRÈCE et l'ITALIE.

D'après eux, « en séparant, comme il a fait, le capital et l'intérêt à répartir, le traité n'avait pas compris dans le premier les intérêts capitalisés, et, par l'expression « capital », n'avait visé que le capital primitif, non encore remboursé à la date de la répartition ». Au surplus, on a fait observer que, « si les intérêts impayés devaient être capitalisés, ils représenteraient à la clôture des comptes de chaque année une avance nouvelle du créancier au débiteur ; or, toute avance de ce genre postérieure au 1er novembre 1914 devait être exclue de la répartition, en conformité de l'article 50, chiffre 2 ».

M. BOREL adopta le point de vue du Conseil, jugeant que l'article 52 a visé le capital proprement dit et non les sommes qui, par l'effet d'une sorte de compte courant, y ont été ajoutées ultérieurement dans les comptes[2].

Que telle ou telle interprétation du traité soit juste ou qu'elle ne le soit pas, et quelles que soient, dans l'occurrence, les dispositions du traité, toujours est-il que pour la même question de principe le Conseil de la Dette Publique Ottomane et l'arbitre en sont venus tous deux à des réponses différentes. Cette question de principe était notamment la suivante : les dettes (capitaux et annuités) venues à échéance avant la date de la séparation du territoire respectif (ou, pour employer les termes du traité, avant la date de la prise en charge de ces dettes) sont-elles sujettes à la répartition? Pour les bons du Trésor, Conseil et arbitre répondirent par l'affirmation ; pour les avances de la Société des Phares, leur réponse fut négative.

---

1. *Mémoire turc du 10 février 1925*, p. 12 et suiv.
2. BOREL, *l. c.*, p. 53-54.

SECTION III. — Date de la prise en charge de la dette par les nouveaux possesseurs du territoire grevé de cette dette

§ 60

La question dont nous avons à nous occuper ici peut être formulée de la façon suivante :

A partir de quelle date l'ancien possesseur d'un territoire doit-il être considéré comme *libéré* du service de l'ancienne dette incombant à ce territoire? Et, respectivement, à partir de quelle date le nouveau possesseur de ce territoire doit-il être considéré comme *tenu* d'assumer le service de l'ancienne dette incombant à ce territoire?

Autrement dit, à partir de quelle date les *créanciers* de l'ancienne dette *peuvent-ils* être considérés comme ayant le droit *d'exiger du nouveau possesseur* du territoire en question le service de la dette incombant à ce territoire (v. *supra*, § 40)? Soit à partir de quelle date l'*ancien État amoindri* peut-il se considérer comme ayant le droit de *refuser aux créanciers* le service de la dette incombant au territoire détaché (v. *supra*, § 39)?

Ces deux dates doivent, évidemment, coïncider, sinon on aboutirait à cette situation absurde où les créanciers, après avoir perdu le droit d'exiger le service de la dette en question de l'ancien État possesseur, n'auraient cependant pas acquis un droit analogue à l'égard du nouveau possesseur du territoire détaché.

Prenons deux cas : celui où les paiements venus à échéance avant la date qui nous intéresse ont été servis intégralement par l'ancien État et le cas où ces paiements sont restés en souffrance.

I. — Cas ou les paiements venus a échéance avant la date en question ont été servis intégralement

La date qui nous intéresse ici est évidemment celle à laquelle le territoire en question est détaché de l'ancien État. Mais comment établir cette dernière date?

Le moment décisif est celui où, au point de vue juridique, l'ancien État perd ses droits souverains sur le territoire détaché et lorsque prend fin, sur ce territoire, l'existence du gouvernement de l'ancien État.

Que l'ancien État ait été en fait privé des ressources de ce territoire à la suite d'une occupation pendant la guerre ou d'une insurrection, ceci, évidemment, ne saurait avoir dans l'occurrence aucune importance. L'occupation militaire est un pur fait de guerre, ayant un carac-

tère essentiellement provisoire et aléatoire[1]. Tel est aussi le cas d'une insurrection (v. *supra*, § 4).

Cependant, au cas où il survient une occupation permanente (*supra*, § 25) stipulée par un traité entre les deux États, cette *cessio minus pleno jure* doit être considérée, dans notre question, comme équivalente à la séparation du territoire occupé (v. *supra*, p. 154).

Quelquefois la date de la séparation d'un territoire peut être assimilée à celle du traité conclu entre l'ancien État et le nouveau possesseur de ce territoire ou à une date voisine de ce jour.

C'est la solution qu'adoptent certains traités pour établir la date de la prise en charge.

Convention AUTRICHE-PAYS-BAS, *Vienne*, 11 octobre 1815[2], art. 1 : « S. M. le roi des Pays-Bas prend à la charge des finances de son royaume la dette susmentionnée des provinces belges telle qu'elle se trouve constatée et plus particulièrement fixée dans les protocoles des conférences qui ont eu lieu sur cette transaction. *Le paiement des intérêts commencera à dater du 1er novembre* 1815. »

Traité SARDAIGNE-SUISSE, *Turin*, 16 mars 1816, art. 19 : « Les dettes qui, aux termes des articles 21, 26 et 30 du traité de Paris du 30 mai 1814 et du traité du 20 novembre 1815, se trouvent à la charge du gouvernement de S. M. dans le territoire cédé à Genève par le présent traité seront à la charge du gouvernement genevois à dater du 1er avril prochain. »

Convention FRANCE-SARDAIGNE[3], *Paris*, 23 août 1860, art. 1 : « La part contributive de la Savoie et de l'arrondissement de Nice dans la dette publique de Sardaigne est fixée... à 4,500,000 francs de rentes sardes 5 %. Les intérêts de ces rentes courront, au profit de la Sardaigne, à partir du 14 juin 1860... Pour tenir compte au gouvernement sarde de la somme de 212,500 francs représentant les arrérages de ces rentes échus du 14 juin 1860 au 1er juillet suivant, et formant, au cours de 80 francs 50, 13,198 francs 75 de rentes de même nature, des titres montant à ladite somme de 13,198 francs 75 seront remis en même temps au gouvernement sarde. »

La convention AUTRICHE-FRANCE-SARDAIGNE[5], *Milan*, 9 septembre 1860, stipulait ce qui suit :

1° Au sujet des dettes consolidées du Monte-Lombardo-Veneto :

Art. 6 : « Chaque gouvernement pourra émettre de nouveaux titres en échange de ceux qui entrent dans la quote-part de chaque dette qui lui est attribuée, et pour laquelle il est mis expressément, *à dater du jour de l'échange des ratifications* de la présente convention, aux lieu et place de l'ancienne institution connue sous le nom de Monte-Lombardo-Veneto. »

2° Au sujet de l'emprunt autrichien 1850 :

Art. 18 : « Chacun des deux gouvernements restera chargé à partir du jour de la ratification de la présente convention du payement des intérêts des titres mis à sa charge, ainsi que du remboursement du capital, conformément aux conditions de l'émission. »

Cependant, la date d'un pareil traité n'est pas toujours décisive. Il peut notamment arriver qu'elle soit de beaucoup *posté*

1. P. FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 8e éd., t. II, p. 215.
2. M. N. R., t. II, p. 660 et suiv.
3. DE CLERCQ, t. III, p. 1 et 7-8 ; M. N. R., t. IV, p. 214.
4. DE CLERCQ, t. VIII, p. 81 ; M. N. R. G., t. XVII, 2-e, p. 22 et suiv.
5. DE CLERCQ, t. VIII, p. 103 ; M. N. R. G., t. XVII, 2-e, p. 29 et suiv.

rieure à la date à laquelle l'ancien État aura perdu le territoire en question non seulement de fait, mais *de jure*, et à laquelle le nouveau possesseur l'aura de même acquis.

La BELGIQUE s'est détachée de la Hollande dès 1830. Le traité de Londres du 15 novembre 1831 entre la Belgique et l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie sanctionna la constitution du royaume de Belgique et reconnut son indépendance.

Ce ne fut que par le traité du 19 avril 1839 conclu par les mêmes puissances avec la Hollande que cette dernière reconnut le royaume de Belgique, et ce ne fut que le 5 novembre 1842 qu'elle conclut directement avec celle-ci un traité portant sur le règlement des questions surgies à la suite de ce nouvel état des choses.

En pareilles conditions, *la date de la prise en charge doit être évidemment reportée au moment où l'ancien État aura perdu de fait les droits sur le territoire en question et où le nouvel État en aura pris possession d'une façon incontestable.*

En 1859 et 1860, le royaume d'Italie s'annexa les provinces de l'État de l'Église, les Romagnes, les Marches, l'Ombrie et le Bénévent. La convention relative à la répartition des dettes pontificales n'a été conclue qu'en 1866 ; elle stipula ce qui suit sur la question qui nous intéresse ici.

Convention FRANCE-ITALIE (dettes pontificales), *Paris*, 7 décembre 1866 [1], art. 1 : « *La part* proportionnelle *afférente à l'Italie* dans la dette perpétuelle et la dette rachetable des anciens États de l'Église, savoir : pour les Romagnes, *à la date du 30 juin 1859*, et pour les Marches, l'Ombrie et Bénévent, *à la date du 30 septembre 1860, époques de l'entrée en possession*, est reconnue s'élever, pour la dette perpétuelle à frs 7.892.984,78, pour la dette rachetable à frs 7.337.160,60 : ensemble à la somme totale de frs 15.230.145,38. »

D'après le protocole explicatif, article 4, cette somme se répartit de la façon suivante :

EN FRANCS	DETTE AU 30 JUIN 1859	DETTE AU 30 SEPT. 1860	TOTAL
	Romagnes	Marches, Ombrie, Bénévent	
Dette perpétuelle	2.915.775,81 c.	4.977.208,97 c.	7.892.984,78 c.
Dette rachetable	2.387.340,34 c.	4.949.820,26 c.	7.337.160,60 c.
Totaux	5.303.116,15 c.	9.927.029,23 c.	15.230.145,38 c.

Art. 2 : « Une somme de frs 1.468.617,42 étant déjà payée annuellement par le gouvernement italien aux titulaires des rentes de laditte dette perpétuelle dans lesdites provinces, la charge nouvelle incombant à l'Italie, en vertu de la présente convention, du chef des deux espèces de dettes indiquées en l'article précédent, est et demeure fixée à la somme de frs 13.761.527,96. »

Le protocole explicatif faisait observer à ce sujet : « Comme il est reconnu que l'Italie a déjà payé annuellement aux corps moraux et habitants des provinces

1. DE CLERCQ, t. IX, p. 624 et suiv. ; M. N. R. G., t. XVIII, p. 27 et suiv.

annexées, titulaires de rentes perpétuelles, une somme s'élevant, d'après l'état C ci-joint, à frs 1.468.617,42, on a dû nécessairement tenir compte de cette somme à l'Italie, et les résultats du tableau ci-dessus ont été, en conséquence, modifiés comme suit :

EN FRANCS	DETTE AU 30 JUIN 1859	DETTE AU 30 SEPT. 1860	TOTAL
	Romagnes	Marches, Ombrie, Bénévent	
Dette perpétuelle	2.915.775,81 c.	4.977.208,97 c.	7.892.984,78 c.
A déduire rentes payées par l'Italie depuis les annexions	834.875,04 c.	633.742,38 c.	1.468.617,42 c.
Reste	2.080.900,77 c.	4.343.466,59 c.	6.424.367,36 c.
Dette rachetable	2.387.340,34 c.	4.949.820,26 c.	7.337.160,60 c.
Totaux	4.468.241,11 c.	9.293.286,85 c.	13.761.527,96 c.

« Cette somme de frs 13.761.527,96, inscrite sur le Grand-Livre de l'Italie, sera à sa charge *à compter du premier semestre de 1867 inclusivement.* »

(Il convient de noter que toutes ces sommes représentent le chiffre de la rente annuelle et non celui du capital.)

Il était donc stipulé que l'Italie devrait assurer le service de la rente, pour la somme sus-indiquée, *à partir du premier semestre 1867.*

Cependant, comme la prise en possession des provinces respectives par l'Italie eut lieu le 30 juin 1859 et le 30 septembre 1860, il fut stipulé :

Art. 3 : « *L'Italie prend, en outre, à sa charge le remboursement des arrérages de la dette ci-dessus, calculés à partir des époques précédemment indiquées jusqu'au 31 décembre 1866.* »

Le protocole explicatif, article 5, précisait : « Quant aux arrérages de cette même somme de rente depuis le 30 juin 1859 et 30 septembre 1860, époques où ont eu lieu les annexions, jusqu'au 31 décembre 1866, le décompte en est arrêté de la manière suivante :

1859.	Rente totale, frs 4.468.241,11,	un semestre	Frs 2.234.120,55
1860.	Id.	trois trimestres . .	3.351.180,82
1860.	Rente totale, frs 13.761.527,96,	un trimestre. . .	3.440.381,99
1861.	Id.	un an.	13.761.527,96
1862.	Id.	un an.	13.761.527,96
1863.	Id.	un an.	13.761.527,96
1864.	Id.	un an.	13.761.527,96
1865.	Id.	un an.	13.761.527,96
1866.	Id.	un an.	13.761.527,96
	Total des arrérages en capital	. . . . .	Frs 91.594.851,12

Ainsi donc, la date de la prise en charge de la part des dettes de l'État de l'Église incombant à l'Italie devançait dans l'occurrence de huit et de sept ans la date de la conclusion du traité.

Voici, par contre, un cas où la date de la prise en charge a été assimilée à une date voisine du jour de la signature du traité entre l'ancien et le nouveau possesseur du territoire en question, le moment auquel le pouvoir souverain du nouveau possesseur a été établi sur ce territoire devançant cette date de huit ans.

Traité de *Londres*, AUTRICHE, FRANCE, GRANDE-BRETAGNE, PRUSSE, RUSSIE avec la BELGIQUE, 15 novembre 1831, concernant la constitution du royaume de Belgique et la reconnaissance de son indépendance et de sa neutralité [1], stipulait, annexe, art. 13, § 1 : « *A partir du 1er janvier 1832*, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume-Uni des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de 8.400.000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, dont les capitaux seront transférés du débet du Grand-Livre à Amsterdam, ou du débet du Trésor général du Royaume-Uni des Pays-Bas, sur le débet du Grand-Livre de la Belgique. »

Ce traité, auquel la Hollande a refusé d'accéder, fut remplacé à la suite par les traités de *Londres* du 19 avril 1839, conclus par les mêmes PUISSANCES avec les PAYS-BAS et la BELGIQUE, et dont l'article 13 de l'annexe, § 1, stipula [2] : « *A partir du 1er janvier 1839*, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du royaume des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de cinq millions de florins des Pays-Bas de rentes annuelles, dont les capitaux seront transférés du débet du Grand-Livre d'Amsterdam, ou du débet du Trésor général du royaume des Pays-Bas, sur le débet du Grand-Livre de la Belgique. »

Ainsi donc, ces derniers traités de 1839 établissaient que la Belgique, qui s'était séparée de la Hollande dès 1830, n'assumerait le service de la partie de la dette lui incombant qu'à partir d'une date de huit ans postérieure à sa séparation et de sept ans postérieure à la date établie par le traité de 1831 (v. aussi *infra*, p. 372-373).

DETTES OTTOMANES. — Les dates des pertes territoriales de la Turquie ont été les suivantes : guerre avec la Russie, 1877-1878 ; guerre avec l'Italie, 1912 ; guerres balkaniques, 1912-1913 ; guerre générale, 1914-1918. Le traité de *Berlin* de 1878 avait envisagé la répartition des dettes ottomanes, mais celle-ci ne fut pas effectuée (v. *supra*, p. 225-227). Les questions de la répartition à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913 ont été examinées à la conférence financière de Paris en 1913, mais les travaux de cette dernière sont restés inachevés. Le traité de *Sèvres* de 1920 comprenait des clauses relatives à la répartition de la dette ottomane, mais il ne fut pas ratifié ; la guerre suivante, entre la Turquie d'Angora et la Grèce, qui aboutit à la défaite de cette dernière, fit substituer au traité de *Sèvres*, 1920, un nouveau traité de *Lausanne*, 1923, qui entra en vigueur le 6 août 1924 ; il régla en détail la question de la répartition des dettes et ses dispositions sont actuellement en train d'être exécutées.

En ce qui concerne les *territoires* tenus d'assumer la charge de la dette ottomane, le traité de *Sèvres*, du 10 août 1920, a stipulé :

Art. 241 : « Les États en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie, soit à la suite des *guerres balkaniques* en 1913, soit *en vertu du présent traité*, devront participer... »

Le 13 décembre 1922, les Turcs soumirent à ce sujet à la conférence de Lausanne la proposition suivante :

Art. 1 : « Les États de la Péninsule balkanique et les États nouvellement créés en Asie, en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie, *soit en vertu du traité de Berlin 1878, et du traité de Thessalie 1881*, soit à la suite des guerres balkaniques 1912-1913, ou bien en vertu du présent traité... »

Ainsi la Turquie insistait sur la participation à la dette ottomane des territoires détachés dès 1878 et 1881 (v. *supra*, p. 225-230).

---

1. DE CLERCQ, t. IV, p. 151 et suiv. ; M. N. R., t. XI, p. 390 et suiv.
2. DE CLERCQ, t. IV, p. 470 et suiv. ; M. N. R., t. XVI, p. 782 et suiv.

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923 adopta les dispositions du traité de *Sèvres* :

Art. 46 : « La dette publique ottomane... sera répartie... entre la Turquie, les États en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman, *à a suite des guerres balkaniques* de 1912-1913, les États auxquels les îles... et le territoire... (les îles cédées à la Grèce et à l'Italie à la suite des guerres de 1912-1913 et la Thrace)... ont été attribués, enfin les États nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman *en vertu du présent traité...* »

Quant à la *date dont partiraient les paiements,* le traité de *Sèvres* stipula :

Art. 245 : « Les annuités, calculées de la manière prévue ci-dessus, seront dues à dater de la mise en vigueur des traités par lesquels ces territoires ont été détachés de la Turquie, et en ce qui concerne les territoires détachés en vertu du présent traité à dater du 1er mars 1920... »

Dans leur projet soumis à la conférence de Lausanne, les Turcs formulèrent, le 13 décembre 1922, la proposition suivante :

§ 6 : « Les annuités dues par les États qui ont annexé des territoires détachés de la Turquie *seront exigibles à dater de la signature du traité de Berlin de 1878 et du traité de Thessalie de 1881 et de l'occupation effective par les puissances balkaniques des territoires détachés de la Turquie à la suite de la guerre de 1912.*

« Les annuités dues par les États qui ont acquis des territoires détachés de la Turquie, en vertu du présent traité, auront leur point de départ à la *date du 30 octobre 1918...* »

Ainsi donc, les Turcs réclamaient le paiement des annuités incombant aux territoires détachés par les traités de Berlin et de Thessalie et non réglés par les États balkaniques, acquéreurs de ces territoires.

D'autre part, pour les territoires détachés à la suite des guerres de 1912, le projet turc assimilait les dates dont devrait partir le service desdits paiements, à la date de leur *occupation effective* [1], et pour les territoires détachés à la suite de la guerre générale, à celle de l'armistice de Moudros, soit au 30 octobre 1918.

Les Alliés jugèrent cette proposition inacceptable [2].

M. Bompard a signalé que, « dans un désir de transaction, les puissances alliées ont fixé au 1er mars 1920 la date à partir de laquelle les annuités seraient prises en charge par les pays détachés. Voulant tenir compte du fait qu'un long laps de temps s'est écoulé depuis la signature de l'armistice de Moudros, elles ont ainsi dérogé à la règle commune d'après laquelle le service des annuités ne passe à la charge des États entre lesquels la dette d'un État est répartie qu'à partir de la mise en vigueur du traité de paix. »

Hassan-bey estimait, au contraire, que, pour fixer la date à partir de laquelle le service des annuités sera mis à la charge de chacun des successeurs de l'Empire ottoman, il convenait de s'inspirer des considérations suivantes :

« Les quotes-parts des États balkaniques seront déterminées en tenant compte

---

1. La région de Bagdad cessa de gérer ses services pour compte de la Dette Ottomane à la fin de juin 1917, soit un mois après l'occupation de la ville de Bagdad par les forces britanniques. Mossoul, occupé après l'armistice (30 octobre 1918) a cessé de rendre compte de ses recettes à partir du 1er janvier 1919. L'Arabie était occupée en mai 1916 et les salines en février 1917. V. *Compte rendu de l'Administration de la Dette Ottomane*, 1921-1922, p. VIII-X.

2. (Livre jaune.) *Documents diplomatiques. Conférence de Lausanne*, I, p. 517 et suiv.

de la date de la conclusion des traités qui ont mis fin à la guerre entre l'Empire ottoman et les États en faveur desquels des cessions territoriales ont été consenties.

« Quant aux quotes-parts des territoires détachés par le futur traité de paix, l'armistice de Moudros, qui marque la séparation de fait de ces territoires et de l'Empire ottoman, a été pris comme point de départ et le paiement des annuités en cours dues par les territoires en question depuis la conclusion de cet armistice se trouve nécessairement mis à la charge de ceux-ci.

« Si l'on admettait que les territoires détachés de l'Empire ottoman par suite de la guerre générale devraient, de même que les territoires annexés par les États balkaniques, prendre à leur charge, à partir de la signature du traité, le service des annuités qui leur incombent, il faudrait également admettre que ces territoires devraient prendre leur part de toutes les dettes contractées et de toutes les charges assumées jusqu'à la conclusion de ce traité. Dans cette conception, la situation des territoires détachés, loin d'être allégée, serait aggravée ; la délégation turque, considérant que la séparation des droits et des charges entre ces territoires et la Turquie justifie suffisamment la séparation des droits et des charges entre ces territoires et la Turquie, a consenti à fixer au 30 octobre 1918 la date à laquelle doit être arrêté le montant de la dette à répartir entre ces territoires et la Turquie. Par contre, le service des quotes-parts qui leur ont été assignées devient obligatoire à partir de cette date. »

Ainsi, en ce qui concernait la date de la prise en charge de la dette, les Alliés faisaient valoir le principe en vertu duquel cette date devait être assimilée à celle de la mise en vigueur du traité sanctionnant le transfert territorial ; en ce qui concernait les territoires détachés à la suite de la guerre générale, ils proposaient, à titre de compromis, la date transactionnelle déjà fixée par le traité de *Sèvres*, c'est-à-dire le 1er mars 1920.

Les Turcs insistaient sur la date de l'armistice avec la Turquie à l'issue de la guerre générale, c'est-à-dire le 30 octobre 1918. Ils alléguaient qu'au cas contraire les dettes contractées entre cette dernière date et le 1er mars 1920 devraient être également réparties entre la Turquie et les territoires respectifs. (Aux termes des traités de *Sèvres* et de *Lausanne*, toutes les dettes contractées par la Turquie après son entrée dans la guerre, le 5 novembre 1914, demeuraient entièrement à sa charge, à titre de dettes de guerre ; v. *supra*, p. 172-173).

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923 stipulait :

Art. 46 : « ... Tous les États indiqués ci-dessus (« la Turquie, les États en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, les États auxquels les îles visées par les articles 12 [1] et 13 [2] du présent traité et le territoire visé par le dernier alinéa du

1. Art. 12 : « La décision prise le 13 février 1914 par la conférence de Londres en exécution des articles 5 du traité de Londres du (17) 30 mai 1913 et 15 du traité d'Athènes du (1er) 14 novembre 1913, ladite décision notifiée au gouvernement hellénique le 13 février 1914 concernant la souveraineté de la Grèce sur les îles de la Méditerranée orientale, autres que les îles d'Imbros, Tenedos et les îles aux Lapins, notamment les îles de Lemnos, Samothrace, Mitylène, Chio, Samos et Nikaria, est confirmée, sous réserve des stipulations du présent traité relatives aux îles placées sous la souveraineté de l'Italie et visées à l'article 15. Sauf stipulations contraires du présent traité, les îles situées à moins de trois milles de la côte asiatique restent placées sous la souveraineté turque. »

2. Art. 15 : « La Turquie renonce en faveur de l'Italie à tous ses droits et titres sur les îles ci-après énumérées, savoir : Stampalia (Astropalia), Rhodes (Rho-

présent article ont été attribués, et enfin les États nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman en vertu du présent traité ») devront... participer... aux charges annuelles afférentes au service de la dette publique ottomane à partir des dates prévues par l'article 53... »

« Le territoire de Thrace qui, au 1er août 1914, était sous la souveraineté ottomane et qui se trouve en dehors des limites de la Turquie fixées par l'article 2 du présent traité, sera, en ce qui concerne la répartition de la dette publique ottomane, considéré comme détaché de l'Empire ottoman en vertu dudit traité. »

Art. 53 : « Les annuités des emprunts de la dette publique ottomane, telle qu'elle est définie à la partie A du tableau annexé à la présente section, dues par les États en faveur desquels un territoire a été détaché de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques, seront exigibles à dater de la mise en vigueur des traités qui ont consacré le transfert de ces territoires auxdits États. En ce qui concerne les îles visées à l'article 12, l'annuité sera exigible à partir du (1er) 14 novembre 1913, et, en ce qui concerne les îles visées à l'article 15, l'annuité sera exigible à partir du 17 octobre 1912.

« Les annuités dues par les États nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire ottoman en vertu du présent traité et par l'État auquel le territoire visé au dernier alinéa de l'article 46 a été attribué seront exigibles à dater du 1er mars 1920. »

Ainsi donc, les traités de Sèvres et de Lausanne ont fixé la date de la prise en charge pour les territoires détachés de la Turquie à la suite de la guerre générale au 1er mars 1920, date *antérieure à celles de ces traités* (signés le 10 août 1920 et le 24 juillet 1923 ; mise en vigueur du traité de Lausanne, le 6 août 1924).

Ainsi donc, dans la mesure où la perte des droits souverains de l'ancien État sur le territoire en question est en fait antérieure au traité qui l'a sanctionnée, il y a tout lieu de rapporter la date de la prise en charge à cette première date.

De même, si la date à laquelle l'ancien État a perdu ses droits souverains sur ledit territoire coïncide en fait avec celle de la signature du traité, alors que la date de la mise en vigueur de ce dernier en est sensiblement éloignée, il n'y a pas de raisons pour assimiler la date de la prise en charge à celle de la mise en vigueur de ce traité, mais il semble plus juste de la fixer au jour de sa signature.

A la suite des guerres balkaniques, la BULGARIE acquit certains territoires ottomans, dont elle a reperdu un après la guerre générale (*infra*, § 64). Elle a dû assumer la charge d'une partie de la dette ottomane incombant au territoire en question, à calculer *jusqu'au moment où la Bulgarie l'eût reperdu* (*infra*, p. 355). Le Conseil de la Dette Publique Ottomane calcula ces charges jusqu'au 9 août 1920, date de la mise en vigueur du traité de Neuilly, aux termes duquel le territoire en question fut repris à la Bulgarie. Celle-ci objecta contre cette date

---

dos), Calki (Kharki), Scarpanto, Casos (Casso), Piscopis (Tilos), Misiros (Nisyros), Calimnos (Kalymnos), Leros, Patmos, Lipsos (Lipso), Simi (Symi) et Cos (Kos), actuellement occupées par l'Italie et les îlots qui en dépendent, ainsi que sur l'île de Castellorizo. »

La Bulgarie considérait que la date à laquelle elle avait perdu ce territoire se rapportait à octobre-décembre 1919, époque où fut *signé* le traité de Neuilly :

« A partir de ce moment, non seulement les puissances ont occupé militairement le territoire en question, mais elles ont expulsé les autorités bulgares, remplacées par une administration complètement nouvelle. Cette circonstance démontre (d'après la Bulgarie) que dans le cas particulier il y a eu non pas simple occupation militaire au cours d'hostilités encore ouvertes, mais, bien au contraire, exécution virtuelle, bien qu'anticipée, d'un transfert de territoire consacré par le traité de Neuilly, lequel était déjà signé (le 27 nov. 1919)[1]. »

L'arbitre, M. Borel, ne donna pas suite à cette objection.

« En elles-mêmes, les considérations présentées par la Bulgarie sont loin d'être dénuées de valeur... Mais cette objection ne saurait prévaloir contre ce qu'a décidé le traité..., le transfert de souveraineté ne peut être considéré comme effectué juridiquement que par l'entrée en vigueur du traité qui le stipule et à dater du jour de cette mise en vigueur. Une dérogation à ce principe ne peut être admise que si elle est nettement convenue dans le traité en cause. Le traité de Neuilly ne contient aucune disposition..., fixant rétroactivement à une date antérieure à la mise en vigueur le transfert de souveraineté pour les changements territoriaux qu'il consacre. De même, le traité de Lausanne, article 53, s'en tient, dans la règle, à la date de la mise en vigueur des traités respectifs et a soin de fixer lui-même telle autre date à laquelle, par exception, il donne la préférence. »

§ 61

Nous avons examiné plus haut les cas où *la perte de la possession précède* la date de la conclusion ou de la mise en vigueur du traité conclu entre les États intéressés.

Prenons à présent le cas inverse où la perte de la possession a lieu *après* la conclusion du traité.

Tant que le gouvernement de l'ancien État conserve à sa disposition les ressources d'un territoire, il doit évidemment assurer le service courant de la dette qui incombe à ce dernier.

C'est pourquoi nombre de traités assimilent en pareils cas la date de la prise en charge à celle de la prise en possession.

Traité France-princes de Nassau-Usingen et de Nassau-Weilbourg[2], *Mayence*, 12 mars 1806, art. 3 : « *S. M. I. et R. déterminera l'époque à laquelle devra se faire en son nom la prise de possession des objets cédés par les* deux articles précédents ; jusque-là, il ne sera rien innové dans l'administration ni dans les recettes et les dépenses qui continueront de se faire au nom et pour le compte de S. A. S. le prince de Nassau-Usingen. »

Art. 4 : « *Du premier jour de la prise de possession* mentionnée en l'article précédent, le gouvernement français entrera en jouissance des revenus à échoir par la suite. A compter de la même époque, *il demeurera chargé* pour l'avenir : 1° des frais d'administration, gages et appointements des employés actuels ; 2° des pensions des anciens employés des territoires cédés ou de leurs veuves,

1. Borel, *l. c.*, p. 41.
2. De Clercq, t. II, p. 158 et suiv. ; M. R., 2, t. VIII, p. 409.

telles qu'elles sont acquittées présentement sur les caisses du prince ; 3° des dettes locales dont lesdits objets cédés sont nominativement grevés, s'il en existe de cette nature. »

Art. 5 : « Comme la souveraineté et la presque totalité des domaines et droits cédés à la France par l'article 1er du présent traité font partie de la masse d'États et de propriétés soit séculiers, soit ecclésiastiques, qu'a recueillie S. A. S. le prince de Nassau-Usingen, en vertu du paragraphe 12 du recès de l'Empire germanique du 25 février 1803, et que cette masse se trouve grevée des dettes, pensions et autres prestations mises à sa charge d'après les dispositions des §§ ..... du même recès, le gouvernement français demeurera également chargé, *à compter du jour de son entrée en jouissance*, d'une portion de ces dettes, pensions et autres prestations proportionnellement à la valeur des objets cédés, desquelles dettes, pensions et prestations la division sera faite ultérieurement par les hautes puissances contractantes pour assurer la part que chacune d'elles en devra supporter. »

Traité BAVIÈRE-WURTEMBERG, *Paris*, 18 mai 1810[1], art. 6 : « Beide contrahierende Mächte nehmen sämtliche auf den wechselseitig übergehenden Landesteilen haftenden, wie immer Namen habenden Schulden, dergestalt auf sich, dass eine jede fur den sie treffenden... Antheil an Capital und Zinsen *von dem Tage der vollzogenen* gegenseitigen *Ueberweisung* einzustehen hat... »

Traité BADE-HESSE-DARMSTADT, *Paris*, 8 septembre 1810[2], art. 4 : « *Vom Tage dieser Uebergabe* und des damit anfangenden Revenuenbezuges an, übernehmen S. K. H. der Grossherzog von Hessen die auf den abgetretenen Landesteilen haftenden und daraus herrührenden Schulden und Verbindlichkeiten... »

BADE-WURTEMBERG, *Paris*, 2 octobre 1810[3], art. 5 : « S. K. H., der Grossherzog von Baden übernehmen sämtliche aud den abgetretenen Besitzungen haftenden Schulden, dergestalt auf sich, dass Sie für Capital une Zinsen *von dem Tage der vollzogenen Ueberweisungen* einstehen. »

Traité PRUSSE, princes de HOHENZOLLERN-HECHINGEN et de HOHENZOLLERN-SIGMARINGEN, pour la cession des principautés de Hohenzollern, *Berlin*, 7 décembre 1849[4], art. 4 : « Namentlich gehen mit den genannten Fürstentumern alle aus den Souveränitäts-und Regierungsrechten über dieselben entspringenden besonderen Rechte und Einkünfte, als Zölle, directe und indirecte Steuern, Einregistrierungs-, Sportel-und Stempel-Gebühren, welche von den dortigen Bezirks-, Kammer-und Landescassen bis zum Tage der Uebergabe der Fürstentümer an die Königliche preussische Regierung erhoben worden oder zu erheben gewesen sind, Staats-Archivalien und Acten und Staatsgebäude sowie die unentgeltliche Benutzung der für die Landesverwaltung bestimmten Gebäude und Localitäten aller Art auf die Krone Preussen über. »

Art. 5. : « Die Krone Preussen übernimmt mit dem *Tage der Uebergabe* beiden genannten Fürstentümer an Allerhöchstdieselbe alle verfassungsmässig daran geknüpften Staatslasten und Landesschulden. »

Supposons, cependant, que pour une raison quelconque (anarchie, insurrection) le gouvernement de l'ancien État ait perdu la possession d'un territoire postérieurement à la date du traité mais avant que l'État acquéreur en ait pris possession. A quelle date faudrait-il rapporter, en pareil cas, la libération de l'ancien

1. M. N. R., t. I, p. 257 et 261.
2. M. N. R., t. I, p. 281.
3. M. N. R., t. I, p. 298.
4. M. N. R. G., t. XV, p. 61.

État des charges incombant à ce territoire et, par conséquent, (ces deux dates devant coïncider, v. *supra*, p. 335), l'attribution de ces charges à l'État acquéreur?

Pour donner une réponse régulière à cette question, il faudrait, nous semble-t-il, avoir en vue les deux cas suivants :

1° Le traité stipule que la transmission effective du territoire à son nouveau possesseur aura lieu au bout d'un certain délai : la date de la signature ou de la mise en vigueur du traité est plus ou moins antérieure à celle fixée pour la transmission du territoire.

2° Le traité stipule une transmission immédiate du territoire au nouveau possesseur.

Si la perte effective du territoire par l'ancien État avait eu lieu antérieurement à la date fixée pour la transmission de ce territoire à l'acquéreur, l'ancien État amoindri ne saurait, jusqu'à cette dernière date, être considéré comme libéré des charges incombant au territoire qu'il a perdu. En effet, tant que l'ancien État conserve le droit de disposer des ressources de ce territoire, c'est à lui qu'incombe le risque afférent à la perte de ces ressources.

Si, par contre, la perte du territoire a été postérieure au terme fixé pour la prise en possession par l'acquéreur, l'ancien État amoindri doit être considéré comme libéré des charges en question, quand même l'État acquéreur ne serait pas encore entré en possession de ce territoire.

§ 62

II. — Cas ou les paiements venus a échéance avant la date du démembrement de l'ancien État n'ont pas été effectués

En pareil cas, il se pose la question de savoir qui est tenu à payer aux créanciers les annuités venues à échéance avant le démembrement de l'ancien État et non encore réglées.

Théoriquement (v. *supra*, § 56, et *infra*, §§ 63-64), de même qu'en pratique, cette question est souvent résolue dans ce sens que les paiements arriérés sont portés à la charge de l'ancien État amoindri et que le nouveau possesseur n'est pas tenu de les assumer.

Notre point de vue diffère de cette théorie du fait que nous partons, dans l'occurrence, de considérations différentes (v. *supra*, p. 320-321).

Nous formulerons la règle concernant la date de la prise en charge de la façon suivante :

A partir de la date du démembrement de l'ancien État, l'ancien

État amoindri et resp. l'État acquéreur du territoire détaché doivent être considérés : le premier, comme libéré de la partie de l'ancienne dette, telle qu'elle se présente à cette date, et qui incombe à ce territoire en proportion de sa force contributive ; le deuxième, comme tenu à l'assumer.

Cette partie implique également les annuités venues à échéance avant le démembrement et non encore payées. Une partie respective de ces dernières doit être assumée par le nouveau possesseur. Quant au règlement de comptes qui surgissent à ce propos entre l'ancien État amoindri et le nouveau possesseur, c'est une question à part (v. *infra*, p. 361-364), qui ne concerne pas les créanciers.

D'après la théorie que nous contestons, la règle relative à la date de la prise en charge est formulée d'une façon différente. Cette théorie prétend, notamment, que *les paiements venus à échéance avant le démembrement doivent être intégralement supportés par l'ancien État amoindri, ceux venus à échéance après le démembrement doivent être attribués au nouveau possesseur du territoire dans une partie proportionnelle à sa force contributive* (v. *supra*, §§ 56-58).

AUTRICHE-PAYS-BAS, 11 octobre 1815[1], art. 2.: « *Tous les intérêts échus avant le 31 octobre 1815, et non perçus encore* par divers possesseurs d'obligations de ladite dette, *resteront à la charge des finances autrichiennes* et seront payés à Vienne par la caisse qui a acquitté jusqu'à ce jour tous ces intérêts, au fur et à mesure que les quittances y relatives seront présentées à cette caisse. »

Art. 3 : « Toutefois, les finances du royaume des Pays-Bas se chargent de l'obligation du payement de cette dette à commencer avec les échéances d'intérêts, postérieurement au 15 juin de l'an 1814 ; en conséquence, il a été convenu que S. M. le roi des Pays-Bas fera rembourser aux finances autrichiennes le montant des intérêts de cette même dette pour les diverses échéances du 16 juin de 1814 au 31 octobre de l'an 1815 inclusivement, sur l'état dûment certifié qui sera remis à cet effet au ministre plénipotentiaire de Sadite Majesté par la Chambre des finances de l'Autriche. »

Ce traité libérait donc les Pays-Bas du paiement des intérêts échus avant la conclusion du traité ; cependant, comme depuis 1814, déjà, le nouveau gouvernement de cet État avait en fait disposé des ressources de la Hollande, les finances du royaume des Pays-Bas se chargèrent de rembourser aux finances autrichiennes le montant des intérêts afférents aux années 1814-1815.

Au point de vue pratique, l'application de la théorie en question peut en certaines occasions être juste en ce qui concerne les rapports des États entre eux et sans préjudice pour les créanciers. Mais il peut aussi en être tout autrement (v. *supra*, §§ 56-58). En *principe*, cette théorie est *contraire à la bonne règle*.

Nous avons déjà établi plus haut que *la dette, telle qu'elle se présente au moment de la répartition, avec toutes les annuités ou tous les coupons venus à échéance, mais éventuellement non encore payés à*

1. M. N. R., t. II, p. 660 et suiv.

cette date (que la date de leur échéance soit antérieure ou postérieure au démembrement de l'État débiteur), cette dette doit être répartie entre les divers territoires en proportion de leur force contributive (v. *supra*, p. 314). Que l'ancien État n'ait payé en temps dû les annuités venues à échéance avant son démembrement, que l'ancien État amoindri ait payé après la séparation du territoire donné, mais avant la répartition, plus que son dû, etc., ceci ne concerne pas les créanciers ; c'est une question à part qui concerne le règlement des comptes entre États.

L'exemption du nouveau possesseur des paiements venus à échéance avant le démembrement de l'ancien État peut être acceptée lorsqu'elle ne cause pas de préjudice effectif aux créanciers. Mais ce n'est pas toujours le cas. Et du moment qu'une pareille solution lèse de fait les intérêts des créanciers, elle doit être considérée comme inadmissible, car elle est *irrégulière* (v. *supra*, § 56).

En effet, il peut arriver, si l'on suit la théorie en question, qu'il ne se trouve personne pour assumer les paiements venus à échéance antérieurement à l'annexion totale de l'ancien État et non encore réglés (v. *supra*, p. 319) ; ou bien que l'ancien État amoindri soit à tel point surchargé de capitaux et d'annuités de l'ancienne dette, venus à échéance antérieurement à la séparation des territoires, qu'il ne sera pas en mesure de les assurer intégralement (v. *supra*, p. 320) ; ou bien que l'ancien État amoindri surchargé de ces annuités échues avant la séparation des territoires ait les finances, la monnaie, etc., moins bonnes que celles des autres États débiteurs (v. *supra*, p. 276-278), etc.

L'application de cette théorie, erronée en elle-même, risque donc souvent de causer un grave préjudice aux créanciers, lesquels, comme nous l'avons indiqué plus haut, ont le droit de faire régler les sommes restées en souffrance par *tous* les territoires en question, et qui n'ont rien à voir au règlement des comptes entre États.

§ 63

DETTES AUTRICHIENNES ET HONGROISES. — Les traités de *Saint-Germain* et de *Trianon* contiennent, au sujet de la question qui nous intéresse ici, les dispositions suivantes :

A. — *Dettes non gagées.*

Art. 203 (186), annexe (alinéa 3) : « Les porteurs des titres détenus sur le territoire d'un État qui doit les estampiller, aux termes de la présente annexe, deviendront, *du jour de la mise en vigueur du présent traité*, créanciers dudit État pour la valeur de ces titres, et ils ne pourront exercer de recours contre aucun autre État. »

(Alinéa 12) : « *L'État* assumant la responsabilité d'un titre de l'ancien gouvernement autrichien *prendra également la charge des coupons ou de l'annuité d'amortissement* de ce titre, *qui, depuis la mise en vigueur du présent traité, seraient devenus exigibles et n'auraient pas été payés.* »

Ainsi donc, aux termes de l'article 203 (186), les États successeurs

et cessionnaires n'étaient tenus d'assurer que la charge des coupons et des annuités *venant à échéance après la mise en vigueur du traité.*

D'autre part, cependant, l'art. 248 (231) stipulait : « Seront réglés par l'intermédiaire d'Offices de vérification et de compensation qui seront constitués... les catégories suivantes d'obligations pécuniaires :

« 3° Les intérêts échus *avant et pendant la guerre* et dus à un ressortissant d'une des puissances contractantes, provenant des valeurs émises ou reprises par une puissance adverse, pourvu que le payement de ces intérêts aux ressortissants de cette puissance ou aux neutres n'ait pas été suspendu pendant la guerre.

« 4° Les capitaux remboursables *avant et pendant la guerre*, payables aux ressortissants d'une des puissances contractantes, représentant des valeurs émises par une puissance adverse, pourvu que le payement de ce capital aux ressortissants de cette puissance ou aux neutres n'ait pas été suspendu pendant la guerre.

« Dans le cas d'intérêts ou de capitaux payables pour des titres émis ou repris par le gouvernement de l'ancienne monarchie austro-hongroise. *le montant qui sera crédité et payé par l'Autriche (la Hongrie) ne sera que celui des intérêts et capitaux correspondant à la dette incombant à l'Autriche (la Hongrie), en conformité des dispositions de la partie IX (clauses financières) du présent traité* et des principes établis par la Commission des Réparations. »

Ainsi donc, aux termes de l'article 248 (231), qui ne concernait d'ailleurs que les paiements dus aux ressortissants de l'une des puissances contractantes, l'Autriche (et resp. la Hongrie) n'était tenue de payer *qu'une partie* seulement des intérêts échus et des capitaux remboursables avant et pendant la guerre, partie correspondante à la partie de l'ancienne dette austro-hongroise incombant à l'Autriche (ou resp. à la Hongrie).

Ceci vient donc à poser les questions suivantes :

1° Qui est tenu d'assurer le solde des paiements venus à échéance avant ou pendant la guerre et n'incombant pas à l'Autriche ou resp. à la Hongrie?

2° Qui est tenu d'assurer tout le montant des paiements venus à échéance depuis la fin de la guerre et jusqu'à la mise en vigueur des traités?

La Commission des Réparations, dans ses décisions du 12 octobre 1921 (concernant la dette autrichienne) et du 28 février 1923 (concernant la dette hongroise), formula la disposition suivante [1] :

« La responsabilité des États successeurs, au point de vue du service de la dette autrichienne (resp. hongroise) non gagée d'avant guerre et de la constitution du fonds d'amortissement de la dite dette, est née *au moment de la mise en vigueur du traité de Saint-Germain* (resp. de Trianon), c'est-à-dire du *16 juillet 1920* (resp. *26 juillet 1921*). »

Il en résulta cette question soumise à la décision de la Commission des Réparations : « Qui est responsable du service des coupons et de l'amortissement, pour la période antérieure aux dates de mise en vigueur des traités? »

Vu la contradiction flagrante entre les dispositions des articles 203 (186) et 248 (231) des traités, la Commission des Réparations fut amenée à se reconnaître incompétente pour résoudre les questions qui nous intéressent.

---

1. C. D. R., VII, p. 23.

A ce sujet, la Commission des Réparations formula, le 28 octobre 1921 [1], la décision suivante : « La Commission des Réparations considère que la question de la responsabilité pour la dette avant répartition n'est pas de sa compétence. »

Dans ses décisions du 20 juin 1922 (pour l'Autriche) et du 28 février 1923 (pour la Hongrie), la Commission des Réparations borna son incompétence à la période comprise entre la cessation de la guerre et la mise en vigueur des traités [2] : « La Commission des Réparations décide qu'elle est incompétente pour trancher la question de savoir à qui incombe la charge des intérêts et arriérés pour la période comprise entre le 3 novembre (resp. 13 novembre) 1918 et l'entrée en vigueur du traité de Saint-Germain (resp. du Trianon), 16 juillet 1920 (resp. 26 juillet 1921). »

Mais elle fut tirée d'embarras par les tribunaux mixtes institués par les traités de paix.

Le TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE ANGLO-AUTRICHIEN, appelé à examiner la cause d'un sujet britannique qui réclamait du gouvernement autrichien, par l'intermédiaire de l'Office de vérification et de compensation de son pays, le paiement intégral des coupons échus pendant la guerre sur des titres de rente autrichienne 1876, rendit son jugement (26 avril et 2 mai 1923) en faveur du demandeur et donna l'interprétation suivante de l'alinéa 2 du § 4 de l'article 248 cité plus haut (p. 348) ; de l'avis du tribunal, *cet alinéa ne concerne que les titres* émis par l'ancien gouvernement austro-hongrois, par conséquent *antérieurs à 1867 ;* de l'avis du tribunal, rien ne permettrait de l'appliquer aux emprunts émis soit par le gouvernement autrichien, soit par le gouvernement hongrois, ces emprunts n'y étant nullement prévus [3].

Un jugement analogue fut rendu par le TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE ANGLO-HONGROIS les 24 et 26 juillet 1923 [4], qui conclut : « Le tribunal ne peut trouver aucun fondement pour établir une distinction, en ce qui concerne la responsabilité du défendeur, entre la période précédant la conclusion de l'armistice et la période allant de l'armistice à la ratification du traité. »

Il est permis de douter que ces deux décisions soient irréprochables au point de vue juridique. En particulier, l'interprétation précitée de l'article 248 (231) semble rien moins qu'incontestable. Les emprunts émis avant 1867 étaient des emprunts non pas « de l'ancienne monarchie austro-hongroise », mais de la monarchie autrichienne tout court. On ne saurait supposer, d'autre part, que l'article 248 n'eût en vue que les emprunts antérieurs à 1867, pareille restriction étant absolument gratuite, sans aucune raison ni aucun sens pratique. Les dettes antérieures à 1867 ne subsistaient que pour une somme fort insignifiante et il était, par conséquent, impossible de supposer que la clause si importante de l'article 248 s'appliquât uniquement à ces dettes, d'autant plus qu'il aurait été facile de spécifier dans l'article 248 même qu'il ne s'agissait que des dettes émises avant 1867.

D'autre part, on ne saurait méconnaître que la contradiction entre les articles 203 (186) et 248 (231) ne se laissait pas résoudre *stricto jure*.

---

1. C. D. R., VII, p. 23-24.
2. IBID., p. 24.
3. RECUEIL DES DÉCISIONS DES TRIBUNAUX ARBITRAUX MIXTES INSTITUÉS PAR LES TRAITÉS DE PAIX, directeur M. ALPHAND, rédacteur en chef G. GIDEL, 1923, nos 25, 26, 27, *Victor Rubens contre le gouvernement autrichien.*
4. RECUEIL, 1923, nos 28, 29, 30, *The Municipal Trust Company Ltd. c. le gouvernement hongrois ;* jugements analogues *The North British and Mercantile Insurance Cy c. les gouvernements autrichien et hongrois*, 14 avril 1924 et resp. 15 et 23 janvier 1924, *Ib.*, 1924, p. 163 ; 1925, p. 292.

Dr ROSENTRETER [1] : « Für eine Entscheidung über die Frage der Haftung für die früheren Fälligkeiten hat sich die Reparationskommission nicht für zuständig erachtet. *Logischerweise* (!) haften Ungarn und Oesterreich allein dafür. »

Quoi qu'il en fût, la Commission des Réparations décida, le 12 janvier 1924, de faire connaître aux gouvernements autrichien et hongrois qu'elle souscrivait aux décisions précitées des tribunaux arbitraux mixtes, qui rendent ces gouvernements responsables des intérêts, échus jusqu'à la mise en vigueur du traité respectif, de la dette non gagée d'avant guerre, et invita les gouvernements en question à assurer l'application générale de cette décision [2].

On est forcé de reconnaître que, dans les conditions telles que nous venons de les exposer, pareille décision s'imposait au point de vue pratique.

Toutefois, pareil état des choses n'est pas juste, même du point de vue de la théorie que nous contestons. En effet, dès le mois de novembre 1918, les revenus des territoires détachés ne sont plus rentrés à Vienne ni à Budapest. Pourquoi donc l'Autriche et la Hongrie devraient-elles supporter seules la charge intégrale des annuités échues avant la mise en vigueur des traités, mais *après l'établissement effectif d'un nouveau pouvoir souverain sur ces territoires?*

J. DECOUDU [3] : « Des provinces entières ont échappé soit à l'Autriche, soit à la Hongrie et se sont trouvées incorporées *de facto* à d'autres États peu de temps après l'armistice. L'administration financière de toutes ces provinces a cessé aussitôt de relever de l'Autriche ou de la Hongrie, dont les fonctionnaires ont été expulsés. Ces faits se passaient avant la fin de l'année 1918 ; un gouvernement yougoslave était formé à Agram le 16 décembre par les représentants de l'ancien royaume de Serbie et ceux de la Croatie et de la Slavonie ; les assemblées nationales de la Transylvanie, de la Bukovine et du Banat proclamaient, dès le mois de novembre, leur union immédiate à la Roumanie ; et ainsi partout. Qui percevait les impôts? C'étaient les États cessionnaires et successeurs, ce n'étaient plus ni l'Autriche ni la Hongrie. »

D'autre part, les porteurs de coupons venus à échéance avant la mise en vigueur des traités ont également subi un dommage injustifié, les paiements qui leur étaient dus ayant été portés à la charge de l'Autriche et de la Hongrie, dont les finances étaient en ce moment en fort mauvais état, alors que des pays, tels que, par exemple, la Tchéco Slovaquie, dont les finances étaient bonnes, se trouvèrent exempts de ces paiements. De plus, dans la mesure où ces paiements devaient être effectués en couronnes-papier, la chute catastrophique de la couronne autrichienne et hongroise annulait en fait les coupons en question ; or, si une partie respective de ces coupons était payée, par exemple, en couronnes tchèques, les créanciers eussent touché une somme assez importante.

Il est curieux de noter, ainsi que l'a indiqué M. PEEL [4], que la date de la mise en charge fut assimilée au jour de la mise en vigueur des traités, vu que « it was held to be impossible to disentangle the government accounts of five years back

1. *Oesterreich-ungarische Vorkriegsstaatsanleihen*, Deutsche Sparkassen Zeitung, 18 avril 1923.

2. J. DECOUDU, *Le partage des dettes publiques autrichiennes et hongroises*, 1918-1926, Paris, 1926, p. 83.

3. *L. c.*, p. 88.

4. H. W. V. TEMPERLEY, *History of the Peace Conference*, vol. V, p. 22.

or to take account of any debts less definitely evidenced than by some actual bond, security, or note. It was therefore held reasonable that such debts if any existed were to fall upon the new Austria. »

M. PEEL semble avoir en vue, dans l'occurrence, l'éventualité des abus de la part de l'Autriche et de la Hongrie et, notamment, la présentation éventuelle par ces pays aux autres États débiteurs d'anciens coupons en fait déjà payés en temps utile. Il nous semble que ce danger n'était pas bien grave au point de vue pratique et que le contrôle indispensable était toujours possible surtout à l'égard des États soumis au contrôle de la Commission des Réparations.

B. — Dettes gagées.

Les traités ne contiennent aucune indication relative à la question qui nous intéresse ici.

La Commission des Réparations adopta au sujet de ces dettes la décision suivante (n° 2398 du 20 février 1923 [1]) :

« Les États qui doivent assumer une part des dettes gagées d'avant guerre... devront assurer le service de ces dettes *à partir du 1er juillet 1919*, en ce sens que tous versements devenus exigibles à cette date ou postérieurement pour le paiement des intérêts et du capital incomberont auxdits États. »

Pour ce qui était des dettes gagées, la Commission des Réparations n'était pas liée, comme pour les dettes non gagées, par les dispositions des traités de paix, car celles de l'article 203 (186), annexe, al. 3 et 12 (*supra*, p. 347), ne concernaient pas les dettes gagées. C'est pourquoi elle fixa pour elles — d'ailleurs tout à fait arbitrairement [2] — une date plus proche de celle de la désagrégation effective de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

Malgré la décision de la Commission des Réparations que nous venons de citer, le TRIBUNAL ARBITRAL ANGLO-HONGROIS, appelé à examiner la cause d'une Société anglaise qui réclamait du gouvernement hongrois le paiement des intérêts échus pendant la guerre et *jusqu'à la mise en vigueur du traité de Trianon* sur des titres d'emprunt hongrois 4 % 1910, emprunt *gagé*, s'est prononcé (15 et 23 janvier 1924) en faveur du demandeur [3], estimant qu'il ne peut déduire de l'absence dans les prescriptions du traité concernant la dette gagée d'une clause semblable à celle formulée dans l'article 203 (186), annexe, alinéas 3 et 12, la conclusion que la dette gagée doit être traitée dans cette question autrement que la dette non gagée.

L'AUTRICHE et la HONGRIE passèrent avec l'ASSOCIATION NATIO-

---

1. C. D. R., t. VII, p. 14 ; v. aussi ASSOCIATION NATIONALE, Communication n° 278, 8 avril 1925.

2. Détail intéressant à noter : la presse avait émis des vœux que la date de la prise en charge des obligations de la STEG (v. *supra*, p. 293), dettes *gagées*, fût fixée à la date de la prise en possession du réseau par les États successeurs et cessionnaires, ce qui aurait donné, pour la Tchécoslovaquie, la date du 28 octobre 1918 (*Agence économique et financière*, 28 novembre 1922). D'autre part, on a formulé des craintes que cette date, pour des considérations formelles, ne soit assimilée, par analogie, avec les dettes non gagées, au jour de la mise en vigueur des traités (*Berliner Tageblatt*, 21 novembre 1922).

3. RECUEIL, nos 34, 35, 36, 1924, p. 788, *The North British and Mercantile Insurance Cy Ltd. c. le gouvernement hongrois ;* jugement analogue dans l'espèce de la *même compagnie contre le gouvernement autrichien* (14 avril 1924), RECUEIL, 1925, p. 212 et suiv.

NALE DES PORTEURS FRANÇAIS DE VALEURS MOBILIÈRES des conventions pour le règlement des paiements échus avant la mise en vigueur des traités.

L'AUTRICHE assuma, notamment, les paiements afférents aux titres de la dette non gagée détenus par les porteurs français et venus à échéance avant le 3 novembre 1918 (convention du 27 avril 1922[1]) et jusqu'au 16 juillet 1920 (convention additionnelle du 15 mars 1924[2]), ainsi qu'aux titres de la dette gagée, échus avant le 30 juin 1919 (convention du 15 mars 1924[3]).

La HONGRIE, aux termes de la convention du 3 septembre 1921[4], assuma les paiements afférents aux titres de la dette hongroise gagée et non gagée venus à échéance avant le 31 décembre 1918, et par la convention du 27 juin 1925[5] ceux afférents aux titres de la dette hongroise gagée échus jusqu'au 30 juin 1919 et de celle non gagée échus jusqu'au 25 juillet 1921.

Aux termes de ces conventions, les coupons doivent être valorisés, à savoir les couronnes-papier doivent être converties, pour l'Autriche, en 0 fr. 30 français (pour les florins-or, le taux fut fixé à 2,5 fr.; pour les florins-papier, à 0 fr. 60; pour le mark allemand, à 0 fr. 36; pour les autres monnaies, au pair), pour la Hongrie, la couronne-papier doit être convertie en 0 fr. 40 et le mark allemand en 0 fr. 46.

Toutes les sommes redevables doivent être consolidées en bons 5 % (6 % pour la Hongrie), amortissables en vingt ans (dette non gagée autrichienne), en dix ans (dette gagée autrichienne, dette gagée et non gagée hongroise, échéances antérieures au 31 décembre 1918) ou en quinze ans (dette gagée et non gagée hongroise, échéances postérieures). Les bons portent intérêt à partir du 1er janvier 1922 et resp. 1er janvier 1924 (Autriche) et du 1er juillet 1922 et resp. 1er juillet 1925 (Hongrie). L'amortissement commence le 1er juillet 1927 (Autriche) et le 1er juillet 1927 et resp. 1er juillet 1932 (Hongrie).

Les porteurs étaient libres d'accepter ou de refuser ces accords. Ceux qui ne s'y conformeraient pas, pourraient, aux termes de la convention franco-autrichienne du 3 août 1920 et de la convention franco-hongroise du 31 janvier 1921, faire valoir leurs créances par l'intermédiaire de l'Office de compensation franco-autrichien (resp. franco-hongrois). Ils seraient alors réglés intégralement, au taux du change d'avant guerre, en vingt-quatre annuités (pour l'Autriche) ou en dix-huit annuités (pour la Hongrie), à partir de 1926, pour les créances en couronnes, et en cinq annuités pour les créances libellées en toutes autres monnaies[6].

Le protocole d'*Innsbruck*, signé par les représentants des porteurs étrangers des titres de la dette autrichienne et hongroise et les États débiteurs, le 29 juin 1923, fixa, dans son article 9 pour les dettes non gagées, dont la gestion devait être confiée, d'après le même protocole, à une *Caisse commune* spéciale (v. § 109), plusieurs dates de la prise en charge par les États successeurs et cessionnaires, à savoir : pour la rente autrichienne 4 % or — 1er avril 1920; pour les mandats autrichiens du Trésor 4 ½ % 1914 — 1er juillet 1920, et amortissement tirage depuis 1921; pour la rente hongroise 4 % or — 1er juillet 1921.

---

1. ASSOCIATION NATIONALE. Communication n° 245, 12 juillet 1923.

2. IDEM, Communication n° 295, 1er février 1926; *L'Information financière* du 11 février 1926.

3. ASSOCIATION NATIONALE, Communication n° 278, 8 avril 1925.

4. ASSOCIATION NATIONALE, Communication n° 251, 8 octobre 1923.

5. IDEM, Communication n° 301, 21 juin 1926.

6. OFFICE DES BIENS ET INTÉRÊTS PRIVÉS, circulaire n° 174, 6 mai 1924. V. aussi l'*Information financière*, 25 mai 1922.

pour la rente hongroise 4 ½ % 1913 — 1er avril 1921 ; pour la rente hongroise amortissable 4 ½ % 1914 — 1er mars 1921, et amortissement — tirage depuis 1921 [1].

Ces dates étaient celles des échéances les plus proches des dates de la mise en vigueur des traités.

Pareille inexactitude dans l'observance des stipulations des traités (v. *supra*, p. 347) et des décisions de la Commission des Réparations (*supra*, p. 351) avait été déterminée, probablement, par la simplicité du procédé sus-indiqué, ainsi que par le désir de ne pas fractionner le paiement dû sur les coupons en question.

En effet, il aurait fallu diviser ces paiements en deux parties : 1° partie afférente à la période entre le 1er avril ou le 1er juillet 1920 (dates des coupons des dettes autrichiennes), et le 16 juillet 1920 (date de la mise en vigueur du traité de Saint-Germain), et resp. entre le 1er mars ou le 1er avril ou le 1er juillet (dates des coupons des dettes hongroises), et le 26 juillet 1921 (date de la mise en vigueur du traité de Trianon) — dont l'Autriche et resp. Hongrie seules étaient redevables, et 2° le reste — qui devait être supporté par tous les États débiteurs participant de la Caisse commune.

S'il s'agissait d'un règlement *direct* entre les nombreux porteurs de millions des titres et des coupons non payés et les États en question, un tel fractionnement serait pratiquement très difficile, voire impossible (v. *supra*, Convention Autriche-France-Sardaigne, 9 septembre 1860, p. 336). Mais, dans l'occurrence, il s'agit des paiements contributifs à faire par les États en question à la Caisse commune (v. *infra*), qui, de son côté, assurait vis-à-vis des porteurs le service *intégral* des coupons. Il était donc tout à fait possible d'établir le montant des charges incombant à tel ou tel État d'une façon exacte et conforme aux stipulations des traités et aux décisions de la Commission des Réparations.

Voir le règlement des comptes établi par le Conseil de la Dette Ottomane, *infra*, p. 356 et p. 378-379.

Nous venons de voir que tous les paiements afférents aux dettes autrichiennes et hongroises non gagées et venus à échéance avant la mise en vigueur des traités de Saint-Germain et de Trianon avaient été, fort injustement, imposés à l'Autriche et à la Hongrie amoindries (v. *supra*, p. 349-350).

Voici un autre cas où les paiements venus à échéance bien avant la date de la mise en vigueur du traité qui sanctionnait le transfert d'un territoire ont été imposés au *nouveau* possesseur de ce dernier.

A la suite des guerres balkaniques, la Bulgarie avait annexé un territoire ottoman dont elle dut, à la suite de la guerre générale, céder une partie à la Grèce.

Le traité de *Neuilly* avec la Bulgarie, du 27 novembre 1919, stipulait :

Art. 134 : « En raison de l'acquisition de territoires ottomans, cédés en vertu du traité de Constantinople de 1913, ou de territoires dont la cession est confirmée par le présent traité, la Bulgarie s'engage à prendre en charge une part de la dette publique ottomane extérieure d'avant guerre et elle s'engage à payer, à valoir sur les sommes nécessaires pour assurer le service de cette part de la dette ottomane et *pour le temps où les territoires cédés ont été ou demeurent placés sous*

1. C. D. R., VII, p. 58-59 ; XIII, p. 15-16.

sa souveraineté, telles sommes que pourra fixer ultérieurement une Commission qui sera nommée pour déterminer dans quelle mesure la cession de territoires ottomans entraînera obligation de contribuer à cette dette. »

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923, art. 50, 1°, établit que dans la répartition des charges annuelles de la dette ottomane « il sera tenu compte des changements territoriaux intervenus depuis la mise en vigueur des traités qui ont mis fin aux guerres balkaniques, ou des traités postérieurs ».

En ce qui concernait le territoire ottoman annexé par la Bulgarie et cédé à la Grèce à la suite de la guerre générale, le Conseil de la Dette Publique Ottomane répartit de la façon suivante les charges qui incombaient à ce territoire dans le service de la dette ottomane depuis la date de sa séparation de l'Empire ottoman (le 29 septembre 1913) et jusqu'à la date de la mise en vigueur du traité de Lausanne (le 6 août 1924) : les charges redevables jusqu'au 9 août 1920, date de la mise en vigueur du traité de Neuilly qui avait enlevé à la Bulgarie le territoire en question, ont été imposées à la Bulgarie ; celles postérieures à cette date — à la Grèce.

Cette dernière objecta contre ce règlement.

Elle affirmait notamment que le territoire en question avait été enlevé à la Bulgarie par les puissances pour n'être transmis à la Grèce que plus tard ; ce dernier transfert ayant été sanctionné par le traité de Lausanne, c'est à la date de la mise en vigueur de ce dernier, soit au 6 août 1924, qu'il fallait, par conséquent, assimiler la date de la prise en charge.

L'arbitre, M. Borel, n'a donné suite à cette demande.

D'après lui[1], « la question doit être résolue non d'après une règle de droit pur, mais bien plutôt en conformité de l'intention commune des hautes parties contractantes... Le territoire en cause a été, par les puissances alliées et associées, cédé à la Grèce aux termes d'un traité spécial conclu à Sèvres le 10 août 1920. A la suite des événements qui ont fait obstacle à la ratification du traité de Sèvres entre les puissances alliées et associées, d'une part, et la Turquie, d'autre part, la ratification de ce traité spécial est demeurée en suspens et, dans un protocole signé le 24 juillet 1923, les puissances intéressées sont convenues que ladite ratification aurait lieu en même temps que celle du traité de Lausanne. A un point de vue théorique et formel, on ne saurait donc contester la justesse de l'observation présentée... par la Grèce. Mais la question à trancher... est de savoir quelle a été l'intention commune des hautes parties contractantes en ce qui concerne l'application des articles 46 et suivants du traité. Il est hors de doute que la responsabilité de la Bulgarie a pris fin le 9 août 1920. Pour la période entre cette date et le 6 août 1924, on ne peut la mettre à la charge que de la Grèce, en mains de laquelle le territoire avait passé, à moins de l'attribuer aux puissances alliées et associées, ce à quoi personne n'a pu songer... »

§ 64

Dettes ottomanes. — Sur la foi de l'article 53 du traité de Lausanne (v. *supra*, p. 342) furent fixées, pour les acquisitions territoriales de l'Italie, la date du 17 octobre 1912 ; pour l'Albanie, le 11 août 1913 pour la Bulgarie, le 29 septembre 1913 ; pour la Grèce, le 14 novembre 1913 ; pour la Serbie, le 6 avril 1914 (v. *supra*, p. 175). Quant aux acquisitions territoriales en Asie Mineure où de nouveaux États s'étaient

1. *L. c.*, p. 42.

constitués à la suite de la guerre générale, ainsi que pour la partie de la Thrace qui fut partagée, après cette guerre, entre la Bulgarie et la Grèce, la date de prise en charge de la dette ottomane fut fixée au 1er mars 1920.

Telles sont les dates relatives à l'acquisition par les divers États des territoires ottomans *directement cédés par la Turquie*.

Or, à la suite de la grande guerre, il fut détaché de la Bulgarie et de l'Albanie des territoires qui furent cédés à ces États par la Turquie à la suite des guerres balkaniques (1912-1913). La Bulgarie dut, notamment, céder ces territoires à la Grèce et à la Yougoslavie, et l'Albanie à la Yougoslavie.

En cette matière l'art. 50, 1° du traité de Lausanne stipula que dans la répartition des charges annuelles de la dette ottomane « *il sera tenu compte des changements territoriaux intervenus depuis la mise en vigueur des traités qui ont mis fin aux guerres balkaniques ou des traités postérieurs* ».

Pour les changements territoriaux dont il s'agit, les dates suivantes furent fixées : pour les territoires autrefois ottomans détachés de la Bulgarie, le 9 août 1920 (v. *supra*, p. 342) ; pour ceux détachés de l'Albanie, le 9 septembre 1921.

Les dates ainsi établies de la prise en charge *s'appliquaient à diverses quotes-parts*. Certains États débiteurs avaient, notamment, subi, du 17 octobre 1912 au 6 août 1924, plusieurs changements territoriaux, à savoir : le territoire de la *Turquie* a été modifié six fois, toujours en diminuant (le 17 octobre 1912, perte en faveur de l'Italie ; le 11 août 1913, en faveur de l'Albanie ; le 29 septembre 1913, en faveur de la Bulgarie ; le 14 novembre 1913, en faveur de la Grèce ; le 6 avril 1914, en faveur de la Serbie ; le 1er mars 1920, en faveur de la Bulgarie, de la Grèce et des nouveaux États asiatiques) ; l'*Albanie*, deux fois (le 11 août 1913, acquisition de territoire ottoman ; le 9 septembre 1921, perte d'une partie de ce territoire en faveur de la Yougoslavie) ; la *Bulgarie*, trois fois (le 14 novembre 1913 et le 1er mars 1920, acquisition de territoire ottoman ; le 9 août 1920, perte d'une partie de ce territoire en faveur de la Yougoslavie et de la Grèce) ; la *Grèce*, trois fois (le 14 novembre 1913 et le 1er mars 1920, acquisition de territoire ottoman ; le 9 août 1920, acquisition de territoire ottoman de la Bulgarie) ; la *Yougoslavie*, trois fois (le 6 avril 1914, acquisition de territoire ottoman ; le 9 août 1920, le même de la Bulgarie ; le 9 septembre 1921, de l'Albanie). Les résultats de ces remaniements territoriaux sont résumés dans le tableau ci-contre[1], qui donne pour les divers États débiteurs leurs quotes-parts dans les annuités de la dette ottomane jusqu'au 6 août 1924 et les dates à partir desquelles ils participent à ces charges. Ces données se rapportent aux dettes ottomanes contractées avant le 17 octobre 1912 (v. *supra*, p. 307).

Pour toutes les dettes conclues entre le 17 octobre 1912 et le 1er novembre 1914, il a été fixé une date commune de prise en charge, à savoir le 1er mars 1920, valable pour les territoires détachés à la suite de la guerre générale ; les chiffres des quotes-parts de ces territoires ne nous intéressent pas ici (v. *infra*, p. 378-379 et 384).

---

1. Tableau dressé et partiellement calculé par l'auteur d'après les *Documents et tableaux relatifs à la répartition des charges annuelles de la dette publique ottomane, conformément au traité de Lausanne du 24 juillet 1923*, section XVII, p. 276-305, et les *Tableaux modifiés suivant les décisions de M. l'arbitre Borel*, p. 104-106 et *passim*.

PÉRIODES	TURQUIE °/.	ITALIE °/.	ALBANIE °/.	BULGARIE °/.	GRÈCE °/.	ÉTAT SERBE CROATE-SLOVÈNE °/.	ÉTATS ASIATIQUES °/.	TOTAL
Jusqu'au 17 octobre 1912	100,0000.0000	—	—	—	—	—	—	100.0000.0000
Du 17 octobre 1912 au 11 août 1913	99,7655.6159 99,7655.8505	0,2344.3841 0,2344.1495	—	—	—	—	—	»»
Du 11 août 1913 au 29 septembre 1913	98,0990.0531 98,0991.9552	»»	1,6665.5628 1,6663.8953	—	—	—	—	»»
Du 29 septembre 1913 au 14 novembre 1913	95,1726.9754 95,1731.8055	»»	»»	2,9263.0777 2,9260.1497	—	—	—	»»
Du 14 novembre 1913 au 6 avril 1914	86,3703.9798 86,3657.2201	»»	»»	»»	8,8022.9956 8,8074.5854	—	—	»»
Du 6 avril 1914 au 1er mars 1920	81,3238.8937 81,3197.1836	»»	»»	»»	»»	5,0465.0861 5,0460.0365	—	»»
Du 1er mars 1920 au 9 août 1920	62,2488.1303 62,2456.2036	»»	»»	3,0548.3940 3,0545.4001	9,2482.9902 9,2534.3512	»»	18,5005.4525 18,4995.9638	»»
Du 9 août 1920 au 9 septembre 1921	»»	»»	»»	1,6258.5753 1,6257.0113	10,5725.8168 10,5775.8527	5,1512.0782 5,1506.9238	»»	»»
Du 9 septembre 1921 au 6 août 1924	»»	»»	1,5699.3460 1,5697.7752	»»	»»	5,2478.2950 5,2473.0439	»»	»»

N. B. — Le chiffre supérieur de chaque rubrique représente les quotes-parts de la dette du décret de Mouharrem ; le chiffre inférieur, celles des autres emprunts contractés jusqu'au 17 octobre 1912 (à ce sujet, v. *infra*, § 118 *in fine*).

Ainsi donc, la Turquie *amoindrie*, réduite à ses limites actuelles, l'Albanie *amoindrie* et la Bulgarie également *amoindrie* se sont vu imposer les charges qui avaient incombé aux territoires qu'elles venaient de perdre, calculées pour la période durant laquelle chacun de ces territoires était resté la possession de ces États respectifs. Cette solution est peut-être juste dans ce cas concret, car *il se peut* que ces États aient utilisé les ressources fournies par les territoires en question pour les besoins de leurs *autres* territoires qu'ils ont gardés. Et s'il en fut autrement? Si les ressources fournies par ces territoires durant la période en question ont intégralement servi aux besoins de ces territoires mêmes? (v. *supra*, § 56). Pourquoi alors la Turquie, l'Albanie et la Bulgarie amoindries supporteraient-elles des frais parfaitement injustifiés? Pourquoi ces frais ne seraient-ils pas imposés aux territoires dont il s'agit? (V. aussi *infra*, p. 382-387, cas d'injustice dans un sens contraire.)

La comparaison entre le tableau ci-dessus, concernant les dates de la prise en charge par les divers États débiteurs du service des dettes ottomanes, et les données citées plus haut, relatives aux dates de la prise en charge du service des dettes austro-hongroises établies par le protocole d'Innsbruck, nous amène à constater l'extrême exactitude du premier et un manque total d'exactitude dans le deuxième (v. *supra*, p. 352-353).

En ce qui concerne le présent tableau, relatif aux dettes ottomanes, la question de savoir lequel des États débiteurs, et à partir de quelle date, aurait à assumer telle ou telle part des annuités venues à échéance après le 17 octobre 1912 et jusqu'à 1920, ne concernait pas directement les *créanciers*, puisque tous les paiements dus aux créanciers jusqu'à 1920 avaient été intégralement effectués par la Turquie. Mais cette question intéressait les *États débiteurs :* c'est en partant de ces données qu'ils devaient régler leurs comptes entre eux. La question de ce règlement des comptes n'entre pas dans les cadres du présent chapitre ; elle sera examinée dans le chapitre suivant (v. *infra*, §§ 68-72).

DEUXIÈME PARTIE

Les obligations et les droits des États débiteurs basés sur le principe de la succession des dettes d'État

CHAPITRE IX

Règlements entre États des prétentions afférentes à l'ancienne dette publique

§ 65

Genres de prétentions d'État a État afférentes a l'ancienne dette publique

Après le démembrement de l'État débiteur, le règlement des comptes entre les divers territoires de l'ancien État (territoire demeuré chez l'ancien État amoindri, territoire annexé par un autre État, territoire sur lequel il s'est constitué un nouvel État) peut donner lieu aux prétentions suivantes :

I. — Prétentions *issues* des dettes *communes :*

1. — *Avant* le démembrement de l'ancien État :

Les annuités afférentes aux dettes communes et venues à échéance avant le démembrement n'ont pas été servies, bien que le territoire en question ait mis à la disposition de l'ancien gouvernement la partie lui incombant des ressources requises pour ces paiements, mais que le gouvernement aura dépensées pour les besoins de ses autres territoires. Il en aura donc résulté que les dettes communes, dont une partie proportionnelle incombe au territoire en question, auront grossi de la somme ainsi restée en souffrance sans que ce territoire même fût en cause (*supra*, § 61-63).

2. — *Après* le démembrement de l'ancien État, mais avant la répartition de sa dette publique, un des territoires en question :

a) aura assuré le service des annuités afférentes à cette dette pour une somme plus forte qu'il ne lui en incombait (v. *supra*, p. 317-318) ;

b) aura effectué l'amortissement de ces dettes, assumant ainsi un préjudice égal à la part du capital qui incombait à un autre territoire (v. *supra*, p. 315-317).

II. — Prétentions *issues* des dettes *particulières* (*supra*, § 43) :

1. — *Avant* le démembrement de l'ancien État :

a) les annuités afférentes aux dettes particulières de l'un des

territoires auront été, entièrement ou en partie, assurées sur les ressources de l'autre, c'est-à-dire ce dernier aura supporté la charge d'une dette qui n'était pas la sienne ;

b) les dettes particulières de l'un des territoires auront été, entièrement ou en partie, amorties soit par voie de versements en espèces prélevés sur le budget commun ou provenant d'un nouvel emprunt *commun* spécialement contracté à cet effet, soit par voie de *conversion* de cette dette *particulière* de l'un des territoires en dette *commune* de tous les territoires (v. *supra*, § 51).

Ainsi le territoire en question se sera libéré de la dette particulière dont la totalité le grevait, et cela aux frais communs de tous les territoires ;

c) les annuités afférentes aux dettes particulières de l'un des territoires n'auront pas été du tout servies, bien que le territoire en question eût mis à la disposition de l'ancien gouvernement les ressources requises pour ce service et que le gouvernement aura dépensées pour les besoins de ses autres territoires. Il en aura donc résulté que la dette particulière dudit territoire aura grossi de la somme d'annuités non payées sans que ce territoire même fût en cause.

2. — *Après* le démembrement de l'ancien État, un des territoires :

a) aura assuré, entièrement ou en partie, le service des annuités afférentes aux dettes particulières d'un autre territoire ;

b) aura effectué, entièrement ou en partie, l'amortissement des dettes particulières d'un autre territoire.

SECTION I. — Cas de séparation d'un seul territoire ou de séparation simultanée de plusieurs territoires

I. — Prétentions issues antérieurement au démembrement de l'ancien État

1. — Prétentions concernant le service de la dette

a) *Prétentions concernant le paiement des annuités afférentes aux dettes particulières de l'un des territoires.*

Pareilles prétentions ne peuvent être considérées comme juridiquement fondées. L'emploi des ressources provenant des divers territoires de l'État relève des prérogatives discrétionnaires du pouvoir suprême auquel ressortissent les territoires en question (v. *supra*, p. 253-255).

Qu'au cours de la vie commune des territoires l'un d'entre eux

ait participé aux charges afférentes aux dettes particulières des autres, ce fait ne lui constitue aucun motif juridique pour exiger de ces derniers, après la séparation, le remboursement de la dépense en question. Sinon il faudrait en venir à une conclusion absurde, suivant laquelle chaque territoire détaché aurait le droit de dresser, d'une part, le compte des ressources qu'il aurait fournies à l'ancien État au cours de sa vie commune avec les autres territoires de ce dernier (cette vie commune eût-elle duré pendant un siècle), et, d'autre part, le compte des sommes que le trésor de l'ancien État aurait dépensées pour les besoins de ce territoire même, l'excédent des premières sur les deuxièmes étant exigible des territoires qui auraient attesté, par contre, un excédent des dépenses sur les recettes.

Au sujet de pareilles prétentions, v. *supra*, p. 77-78, et le traité entre la Pologne et les Soviets (p. 82).

Après que la Belgique se fut, en 1830, détachée de la Hollande, elle soumit à la conférence de Londres, le 23 septembre 1831, une note[1] qui comportait, entre autres choses, les propositions suivantes :

Art. 8 : « Les dépenses faites par le trésor des Pays-Bas, pour des objets spéciaux qui demeurent la propriété d'une des deux parties contractantes, seront imputées à sa charge, et le montant sera porté en déduction de la dette afférente à l'autre partie. »

Art. 9 : « Parmi les dépenses mentionnées à l'article précédent est compris l'amortissement de la dette tant active que différée dans la proportion des dettes primitives, conformément à l'article 7. »

Au sujet de cette proposition, il convient de rappeler ce qui suit. En 1810, la Hollande comptait 110 millions de florins de recettes et 155 millions de dépenses, dont 80 millions d'intérêts sur les dettes d'État[2]. Lorsque, en 1815, la Belgique fut réunie à la Hollande, la situation se présentait de la façon suivante. La Belgique avait une population de plus de trois millions d'habitants, la Hollande à peine plus de deux millions[3]. Lors de la réunion des deux pays, la Hollande avait déjà 575 millions de florins de dette active et 1,150 millions de dette différée. De son côté, la Belgique avait 27 millions de dette active et 54 millions de dette différée, y compris la dette dite austro-belge (au sujet de cette dernière, v. *supra*, p. 145-146). La proportion entre les dettes de chacun des deux pays était donc de 43 à 2. En 1816, le service des intérêts de la dette active hollandaise s'élevait à 14 millions de florins. A la même époque, les dépenses annuelles afférentes aux 27 millions de la dette active de la Belgique, y compris la dette austro-belge, ne dépassaient pas 675,000 florins[4]. Or, la Belgique participait aux dépenses du royaume des Pays-Bas au moins pour la moitié.

1. Nicolaï, *l. c.*, p. 27.
2. W. Roscher, *Finanzwissenschaft*, II Hlb., p. 282.
3. Lavisse, *l. c.*, p. 339 ; Ch. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 1814-1896, 6e éd., 1921, p. 214.
4. Nicolaï, *l. c.*, p. 29-30.

Le 23 septembre 1831, la Belgique fournit à ce sujet, à la conférence de Londres, les explications suivantes [1] :

« Comme les deux dettes, la hollandaise et la belge, furent confondues au 1er janvier 1816 et que, de l'aveu même du gouvernement hollandais, la Belgique payait au moins la moitié du produit des impôts, il s'ensuit qu'elle supportait une charge annuelle d'environ 7 millions pour payement des intérêts de l'ancienne dette hollandaise. Pendant les quinze années de la réunion, un tribut de 105 millions a donc été levé par la Hollande sur la Belgique.

« A cette somme il faut encore ajouter celles que la Belgique a payées pour l'amortissement de 28 millions de florins de dette active et de 565 millions de dette différée, amortissement dans lequel la Belgique n'aurait dû entrer que pour 2/45, tandis qu'elle en a payé la moitié. »

Dans sa note adressée à la conférence de Londres, en date du 14 avril 1839, la Belgique rappela de nouveau [2] qu'elle « avait payé chaque année, pendant l'existence de la communauté, à la décharge de la Hollande, pour les intérêts de l'énorme dette que celle-ci avait apportée dans cette communauté, et dont il a été amorti une bonne partie aux dépens de la Belgique ».

La conférence, se basant sur l'article 6 du protocole du 21 juillet 1814 concernant la réunion de la Belgique à la Hollande [3] et aux termes duquel « les charges devant être communes ainsi que les bénéfices, les dettes contractées jusqu'à l'époque de la réunion par les provinces hollandaises d'un côté et par les provinces belges de l'autre, seront à la charge du trésor général des Pays-Bas », déclina, dans son protocole n° 48 du 6 octobre 1831 [4], les propositions sus-visées de la Belgique.

b) *Prétentions concernant le non-paiement des annuités afférentes aux dettes particulières de l'un des territoires.*

Ces prétentions ne peuvent pas non plus être considérées en elles-mêmes comme juridiquement fondées. On pourrait appliquer à ce cas les mêmes considérations que celles exposées *supra* (§§ 56, 61). Le territoire détaché aurait mis à la disposition du trésor de l'ancien État amoindri les ressources requises pour le service de sa dette particulière ; au lieu de payer les annuités de ces dettes, l'ancien État aurait employé ces ressources à d'autres besoins ; le territoire en question se trouverait donc après la séparation, et sans qu'il y eût de sa faute, grevé d'arriérés. Pareille prétention risquerait de se heurter à toutes sortes de contre-prétentions de la part de l'ancien État amoindri. Celui-ci pourrait, en effet, prétendre que le territoire en question n'avait pas supporté, en fait, une charge d'impositions suffisante, qu'il n'avait pas versé au trésor tout ce dont il était redevable envers ce dernier ; que les ressources fournies par ce territoire, bien qu'elles n'aient pas servi au paiement des annuités, avaient été

1. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 29-30.
2. M. N. R., t. XVI, p. 556-557.
3. Ce protocole fut également annexé à l'art. 8 du traité PUISSANCES PAYS-BAS, *Vienne*, 31 mai 1815 ; DE CLERCQ, t. II, p. 552 ; NICOLAÏ, *l. c.*, p. 36-37.
4. M. N. R., t. XI, p. 290.

utilisées dans ses propres intérêts ; bref, que l'ancien État a dépensé pour ce territoire plus qu'il n'en avait reçu et qu'en outre le nouveau pouvoir de ce dernier s'est emparé d'une grande quantité de biens et propriétés appartenant à l'ancien État, etc., etc.

Dans ces conditions, le seul fait que l'ancien État n'ait pas payé les annuités afférentes à la dette particulière du territoire détaché et venues à échéance avant le démembrement ne suffit pas en lui-même à juridiquement motiver une prétention de ce genre, de même qu'un seul versement ou un seul paiement sur un compte courant qui en comporte un grand nombre ne suffit pas à motiver une prétention analogue.

(En outre, il se poserait ici la question de savoir si les États souverains peuvent être engagés l'un vis-à-vis de l'autre par des prétentions qui ne reposent ni sur des rapports contractuels ni sur des faits relevant du droit privé. V. *supra*, p. 80.)

En 1810, Napoléon Ier annexa la HOLLANDE à son Empire. Après l'annexion, le service des dettes hollandaises fut assuré par l'administration française de ce pays. Les coupons du 22 mars et du 22 septembre 1813 ne furent pas payés.

La révolution et le rétablissement de l'indépendance de la Hollande eurent lieu en novembre 1813. Aux termes du traité de Paris du 30 mai 1814, article 21, les dettes particulières devaient demeurer à la charge des territoires qu'elles grevaient ; au cas où elles auraient été converties, la France avait droit à une compensation (v. *infra*, p. 366).

La Belgique fut réunie à la Hollande en 1815. Les dettes belges avaient déjà été converties en inscriptions au grand livre de la France et la Hollande en devait rembourser le montant à cette dernière.

La Hollande considérait que cette somme compensatoire dont elle était tenue envers la France du chef des dettes belges devait être réduite du montant des coupons de la dette hollandaise non payée jusqu'à novembre 1813 (près de 20 millions de francs) [1].

La décision arbitrale rendue le 16 octobre 1816, au sujet des intérêts de la dette de Hollande, stipulait [2] :

« Ayant pris pour base de sa décision la disposition du traité de Paris du 30 mai 1814, la commission mixte a décidé à la pluralité : que les intérêts de la dette de Hollande qui n'auraient pas été acquittés pour les semestres de mars et de septembre 1813 doivent être payés par le gouvernement des Pays-Bas, et que le remboursement que le gouvernement des Pays-Bas sera dans le cas de faire à la France des inscriptions de dettes des pays réunis à sa couronne et détachés de la France peut être exigible, *sans déduction des rentes de la dette de Hollande arriérées sur les échéances de 1813.* »

---

1. J. CRÉTINEAU-JOLY, *Histoire des traités de 1815 et de leur exécution, publiée sur les documents officiels et inédits. Créance de la Hollande*, chap. VI, Paris, 1862, p. 271.

2. DE CLERCQ, t. III, p. 45 ; H. LA FONTAINE, *Pacicrisie internationale. Histoire documentaire des arbitrages internationaux*, Berne, 1902, p. 111.

Cette décision n'était pas motivée. Quant au fond, on doit en reconnaître la justesse.

MM. A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS formulent au sujet de cette décision les objections suivantes[1] :

« Les Pays-Bas, reprenant la charge de leur dette, obligés de payer tous les coupons non encore acquittés, n'avaient-ils pas un droit de recours contre la France pour les intérêts correspondant à l'époque antérieure à la séparation. L'affirmative était, à notre avis, certaine. Car il était déjà admis à l'époque que le partage de la dette publique entre deux États, en cas de cession de territoire ou de sécession d'une province arrivant à se constituer en État indépendant, devait avoir lieu dans la proportion de la part des revenus publics appartenant à chacun des copartageants sur l'ensemble du territoire de l'ancien État, désormais démembré.

« Il résultait de cette règle que *si le cessionnaire ou le nouvel État prenait à sa charge une partie de la dette publique de l'État démembré, ce n'était que pour l'avenir, puisque les impôts avaient appartenu jusque-là à l'ancien État.* C'était donc à ce dernier de supporter en définitive la charge de la dette publique pour la période antérieure à la transformation territoriale qui venait d'avoir lieu. »

Après tout ce que nous venons de dire plus haut (v. *supra*, p. 317-321), il nous est impossible de souscrire à ces raisonnements des éminents juristes. La France a été parfaitement bien fondée d'invoquer dans l'espèce les arguments suivants :

a) Tous les comptes entre États ont été clos par les traités.

Le mémoire français ramenait le débat sur le terrain des textes en indiquant, dès le début, que la question à résoudre était celle de savoir si la France était tenue, par le traité du 30 mai 1814, à payer les intérêts de la dette publique de la Hollande jusqu'au 31 décembre 1813. Le mémoire affirmait que la France n'avait pas assumé pareille obligation[2].

« L'argumentation est que, si les intérêts arriérés en 1813 devaient rester à la charge des Pays-Bas, les Hollandais auraient à fournir une seconde fois les sommes déjà versées en 1813 en vue du paiement de ces intérêts. Mais cette objection manque d'à-propos, étant donné le caractère du traité de Paris et celui de la présente contestation. Il ne s'agit plus de connaître le montant des contributions qui avaient été perçues dans les pays réunis à l'ancien Empire, ni l'emploi qui devait en être fait ; toutes ces questions ont été examinées lors du traité, il n'y a plus à y revenir[3]. »

b) La France affirmait, en outre, que ladite prétention manquait de fondement quant à son essence même.

« Il n'est pas exact que la France ait perçu les contributions destinées au paiement des intérêts échus en 1813. Les autorités françaises avaient quitté la Hollande dès le commencement de novembre : à cette époque, les contributions étaient arriérées d'environ quinze mois... »

c) La France avait, de son côté, des prétentions qui contre-balançaient cette prétention du parti adverse, celle-ci fût-elle justifiée.

---

1. A. DE LAPRADELLE et N. POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux, affaire de la dette Hollande*, 16 octobre 1816, t. I, 1798-1855, Paris, 1905, p. 288.
2. *Ibid.*, p. 283.
3. *Ibid.*, p. 284.

« Enfin, si l'on avait voulu, sans transiger, comme en 1814, faire entrer en ligne de compte tous les éléments de calcul, on aurait dû retenir que la France avait payé sur ses propres fonds une partie des intérêts de la dette de Hollande, échus en 1808 et en 1809, avant son occupation, et qu'en quittant ce pays elle y avait laissé des provisions considérables de tabac dans les magasins d'Amsterdam et des fonds importants dans les caisses publiques [1].

MM. Lapradelle et Politis font, au sujet de ce que nous venons de citer, la remarque suivante [2] :

« C'eût été au gouvernement français — s'il voulait échapper à l'obligation de payer les intérêts arriérés en 1813 — de prouver — ce qu'il ne semble pas avoir fait — que *pendant cette année* son administration en Hollande n'avait été que nominale, qu'il n'y avait pas perçu les revenus publics et que, pour cette raison, la réclamation des Pays-Bas — fondée en principe — devait être repoussée par une exception *indebite* ou *sine causa.* »

Nous ne saurions partager cette manière de voir. Que les revenus de la Hollande n'aient pas été perçus, en 1813, par le trésor français, la question ne s'en trouve pas encore résolue au point de vue des prétentions réciproques et des comptes à régler d'État à État. En effet, si, avant 1813, la France avait perçu de la Hollande plus qu'elle n'avait dépensé pour cette dernière, le fait de n'en avoir rien perçu en 1813 ne saurait avoir aucune importance. Par contre, quand même la France aurait perçu en 1813 les revenus de la Hollande, on ne saurait rien en conclure si, dans les années précédentes, elle avait dépensé, pour les besoins de ce dernier pays, des sommes plus importantes qu'elle n'en aurait perçues.

Le gouvernement français n'aurait pas payé les intérêts de la dette hollandaise pour 1813, bien que possédant à cette époque le territoire hollandais ; par contre-coup, le gouvernement hollandais aurait saisi les tabacs français ; le gouvernement français aurait payé, de ses propres deniers, les intérêts de la dette hollandaise pour 1808-1809, etc., etc. Il est évident que la justesse et le chiffre de toutes ces prétentions réciproques étaient difficiles à établir : les Hollandais contestaient le bien-fondé de certaines « contre-prétentions » françaises [3].

Tant qu'un compte général de toutes les prétentions réciproques n'a pas été dressé, les prétentions individuelles surgies du fait de l'ancienne dette publique ne prouvent encore rien.

Rien n'empêche, bien entendu, que de telles prétentions soient sanctionnées à l'amiable par un traité spécial entre les deux États qui en reconnaît la validité. C'est là une question de fait, de compromis, éventuellement de justice ou de toute autre considération analogue susceptible de fournir la base d'un accord entre les États intéressés. Mais, au point de vue proprement juridique, toute pareille prétention en elle-même demeure sans fondement.

---

1. LAPRADELLE-POLITIS, *l. c.*, p. 285.
2. *Ibid.*, p. 288.
3. *Ibid.*, p. 286.

§ 66

2. — Prétentions concernant l'amortissement des dettes particulières

Ici encore (v. *supra*, § 56) on peut pleinement appliquer toutes les considérations que nous avons exposées plus haut (p. 359-360 et 362).

Bien entendu, dans certains cas, une prétention de ce genre peut être considérée comme juste.

En effet, si, par exemple, la dette particulière d'un territoire est amortie avant le démembrement de l'ancien État, non pas à l'aide des ressources ordinaires de l'État, mais soit par voie de conversion de cette dette en dette commune de tous les territoires de l'ancien État, soit à l'aide des fonds produits par l'émission d'un nouvel emprunt commun ; s'il y a lieu, en outre, de considérer que les ressources mises par le territoire en question à la disposition du trésor de l'ancien État n'étaient pas supérieures, voire étaient inférieures, aux dépenses que ce dernier avait faites pour ce territoire, etc., etc., en pareils cas une prétention de ce genre peut être estimée juste. Si elle est, en outre, sanctionnée par un traité entre les deux États intéressés, le cas ne saurait soulever aucune objection de principe.

Qu'il nous suffise de signaler ici que, pour peu qu'il s'agisse de sommes très importantes, la satisfaction de pareilles prétentions risque de se heurter à de grosses difficultés pratiques.

En effet :

a) Exiger du territoire dont la dette particulière a été convertie avant le démembrement qu'il règle son compte en espèces serait peut-être outrepasser ses moyens et, en outre, lui causer une injustice, puisque les autres territoires ne font qu'assumer leurs parts de la dette commune (créée pour l'amortissement ou la conversion de la dette particulière), en vue d'en servir les annuités, mais ne la rachètent pas en une seule fois et en espèces.

b) Augmenter la part de ce territoire à la dette commune du montant d'une telle prétention et d'en réduire la part respective des autres territoires codébiteurs ou reporter le montant de la dette particulière de l'un à la charge de tel autre, peut être éventuellement injuste et irrégulier à l'égard des créanciers (v. *supra*, § 48).

c) Établir des paiements contributifs périodiques de la part de ce territoire en faveur des autres serait injuste à l'égard de ces derniers, car il pourrait, éventuellement, sans préjudice pour son crédit, ne pas s'acquitter ponctuellement de ses paiements, voire les suspendre tout à fait (v. *infra*, p. 413-414).

d) Établir que le territoire en question règle ses comptes avec les autres au moyen de ses propres titres serait pratiquement la meilleure solution ; elle n'est cependant pas tout à fait satisfaisante, car, si le territoire qui reçoit les titres se trouve dans l'impossibilité de les placer à un prix avantageux ou de convertir en ces titres l'excédent de la part de dette commune qu'il aura assumé et que la cote desdits titres de compensation baisse ou bien que les paiements afférents à ces titres ne soient pas ponctuellement réglés, tout cela ne manquerait

pas d'affecter la situation financière du territoire qui les aura reçus. Bien entendu, le contraire peut également se produire ; le territoire qui aura reçu des titres de compensation peut les placer avantageusement ou en toucher régulièrement le revenu, alors que, de son côté, il ne paiera pas la part de l'ancienne dette qu'il aura assumée (v. *infra*, § 89).

Après que Napoléon Ier eut annexé une série de territoires, leurs dettes particulières furent assumées par la FRANCE. Le total de ces dettes s'élevait à 6,086,000 francs de rente ou 121,720,000 francs de capital [1].

Cette somme se composait de la façon suivante [2] : dette de la Belgique, rente de 4,000,000 de frs ; dette du département de la rive gauche du Rhin, 408,000 frs ; dette du Piémont, 1,090,000 frs ; dette de la Ligurie, 353,000 frs ; dette de Parme et Plaisance, 62,000 frs ; divers, 173,000 frs ; en tout : 6,086,000 frs de rente.

Après la chute du Premier Empire, le traité de *Paris* du 30 mai 1814 (AUTRICHE, FRANCE, GRANDE-BRETAGNE, PRUSSE, RUSSIE) stipula [3] :

Art. 21 : « Les dettes spécialement hypothéquées dans leur origine sur les pays qui cessent d'appartenir à la France, ou contractées par leur administration intérieure, resteront à la charge de ces mêmes pays. Il sera tenu compte, en conséquence, au gouvernement français, à partir du 22 décembre 1813, de celles de ces dettes qui ont été converties en inscriptions au grand livre de la dette publique de France. Les titres de toutes celles qui ont été préparées pour l'inscription et n'ont pas encore été inscrites seront remis aux gouvernements des pays respectifs. Les états de toutes ces dettes seront dressés par une commission mixte. »

La convention de *Paris*, 20 novembre 1815, art. 22 [4], confirma la disposition de l'article précité du traité de Paris : « Les souverains actuels des pays qui ont cessé d'appartenir à la France renouvellent l'engagement qu'ils ont contracté par l'article 21 de la paix du 30 mai 1814 de tenir compte au gouvernement français, à partir du 22 décembre 1813, de celles des dettes de ces pays qui ont été converties en inscriptions au grand livre de la dette publique de France. Les états de toutes ces dettes seront dressés et arrêtés par les commissions établies par l'article 5 de la présente convention ; bien entendu que le gouvernement français continuera de payer les rentes de ces inscriptions. »

Après que la POLOGNE eut été partagée entre l'Autriche, la Prusse et la Russie, une convention spéciale, du (15) 26 janvier 1797, envisagea la répartition des dettes polonaises entre les États en question (v. *supra*, p. 303-306).

En 1807, après la paix de Tilsit, les provinces polonaises, échues à la Prusse à la suite du deuxième et du troisième partage, furent constituées en duché de Varsovie dont la couronne fut conférée au roi de Saxe.

---

1. Alph. COURTOIS fils, *Manuel des fonds publics*, 8e éd., Paris, 1883, p. 7 ; v. aussi G. JÈZE, *Cours. La technique du crédit public, le remboursement de la dette publique*, Paris, 1925, p. 258.

2. COURTOIS, *Ibid.* ; v. aussi Marcel MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. IV, 1797-1818, Paris, 1925, p. 335. Décret sur la liquidation de la dette publique du 25 février 1808 ; DALLOZ, *Répertoire*, v° *Trésor public*, p. 1125.

3. DE CLERCQ, t. II, p. 422 ; M. N. R., t. II, p. 10 et suiv.

4. DE CLERCQ, t. II, p. 673 ; M. N. R., t. II, p. 717 et suiv.

En 1815, par décision du congrès de Vienne, une partie des provinces sus-mentionnées fut restituée à la Prusse ; les autres territoires du duché de Varsovie formèrent le royaume de Pologne dont l'empereur de Russie devint le roi.

Il s'ensuivit la nécessité de procéder à une nouvelle répartition des anciennes dettes polonaises, réparties en 1797, et des nouvelles dettes du duché de Varsovie ; or, *les anciennes dettes de la Pologne n'existaient plus, elles avaient été converties :* par l'Autriche, en obligations de l'*Universal-Staats-Schulden-Casse,* et par la Prusse, en reconnaissances de la Banque d'État prussienne (*Preussische Seehandlung*).

Les traités passés le 3 mai 1815 entre la Russie, d'une part, l'Autriche et, respectivement, la Prusse, d'autre part, comportaient, à ce sujet, les dispositions suivantes :

Traité de *Vienne*, 3 mai 1815, AUTRICHE-RUSSIE[1]. — Art. 30 : « S. M. I. et R. A. ayant émis les obligations de la caisse générale des dettes d'État (*Universal-Staats-Schulden-Casse*) pour la somme correspondante à la quote part des anciennes dettes du roi et de la république de Pologne, dont elle avait été grevée par suite de la convention du (15) 26 janvier 1797, et ces obligations devant rester désormais à sa charge avec tous leurs intérêts arriérés et courants, il est convenu, entre les hautes puissances contractantes, que le gouvernement du duché de Varsovie, sous la garantie de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, sera tenu de ce chef de bonifier à la cour de Vienne, par forme d'arrangement en bloc, une somme aversionnelle de 4 millions de florins de Pologne.

Art. 31 : « Par contre, S. M. I. et R. A. renonce pleinement à toutes autres prétentions relatives aux emprunts et dettes, de quelque nature qu'elles soient, qui ont été ou qui auraient pu être affectées, hypothéquées ou inscrites sur les parties cédées. »

Art. 32 : « La somme de 4 millions de florins de Pologne, stipulée à l'article 30 comme somme aversionnelle de la part du gouvernement du duché de Varsovie, sera payée par ce gouvernement au trésor impérial autrichien, en argent comptant, et en huit termes égaux annuels de 500,000 florins de Pologne chacun. Le premier de ces termes annuels écherra le (12) 24 juin 1816 et le dernier au même jour en 1824. Ayant cependant en considération l'état actuel des choses et les nouveaux efforts que les circonstances exigeront, les hautes parties contractantes sont convenues, si la paix n'était point rétablie à l'époque précitée du premier terme, de reculer le premier paiement et, par conséquent, tous les autres progressivement, de sorte que le paiement du premier terme aura lieu six mois après la ratification du traité de paix définitif. »

Traité de *Vienne*, 3 mai 1815, PRUSSE-RUSSIE[2]. — Art. 32 : « Quant à la première catégorie (de dettes polonaises, à savoir les anciennes dettes du roi et de la République de Pologne, A. S.), toute la part des dettes en question à supporter par la Prusse en conséquence du traité de 1797 ayant été convertie en obligations de la Société maritime, connues sous le nom de reconnaissances, et S. M. le roi voulant rester chargée de la totalité de ces obligations avec leurs intérêts, la bonification à faire à la Prusse de ce chef, par le duché de Varsovie, sous la garantie de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, a été réglée, pour capital et intérêts, dans le tableau A. Il a été arrêté, en conséquence, que ce tableau serait envisagé comme s'il avait été inséré mot à mot au présent article. Il a été, pour cet effet, signé séparément, et la somme totale qui en résulte en faveur de la Prusse sera remboursée à cette puissance en huit termes égaux et annuels, les

1. DE CLERCQ, t. II, p. 487 et suiv. ; M. N. R., t. II, p. 225 et suiv.
2. DE CLERCQ, t. II, p. 495 et suiv. ; M. N. R., t. II, p. 236 et suiv.

intérêts comptés à 4 %. Il est entendu que les payements seront réglés de manière à ce qu'il ne puisse jamais être payé intérêt de l'intérêt. Le premier terme écherra le (12) 24 juin 1816. Les hautes puissances contractantes ayant cependant pris en considération l'état actuel des choses et les nouveaux efforts que les circonstances exigeront, elles sont convenues, si la paix n'était point rétablie à l'époque précitée, de reculer le terme du premier payement, et les autres progressivement selon l'ordre indiqué, jusqu'au temps où les troupes respectives rentreront dans leurs foyers. »

A. — SOMMES A BONIFIER PAR LE TRÉSOR DU DUCHÉ DE VARSOVIE

Tableau relatif à l'article 32.

	Florins de Pologne
« La part des dettes anciennes du roi et de la République de Pologne, dont, par suite de la convention de 1797, la Prusse s'était chargée, à titre de ses acquisitions dans les deux derniers partages, et sur le montant de laquelle elle avait créé des obligations connues sous le nom de *reconnaissances*, se monte à	27.266.666 2/3
« Sur ce total, la Prusse conserve à sa charge, à titre d'une partie des susdites acquisitions qui lui restent	10.000.000
« Reste du capital à rembourser à la Prusse.	17.266.666 2/3
« Les intérêts de la part totale susdite depuis le 9 juillet 1807 (date du traité de Tilsit) jusqu'au 9 avril 1815, par conséquent pour sept ans et neuf mois, pendant lesquels la Prusse était privée de ses possessions en Pologne, à raison de 4 % par an, montant à.	8.452.666
« La Prusse se chargeant des 3/10 de ces arrérages d'intérêts qui sont envisagés comme dette nouvelle du duché, il faut décompter du total des arrérages.	2.535.799
« Reste à rembourser à la Prusse à titre d'arrérages d'intérêts	5.916.867
« Total de ce que le duché doit rembourser à la Prusse. .	23.183.533 2/3
« Mais Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies s'étant engagée, en vertu de l'article 35 du présent traité, de faire rembourser directement par son trésor impérial russe la quote-part dont S. M. Impériale est chargée d'après le tableau relatif à l'art. 35 cité, avec la somme de	4.609.580 7/10
« Le trésor du duché de Varsovie ne reste plus chargé que de celle de	18.573.952 29/30 »

Art. 33 : « Il sera libre au duché de Varsovie de rembourser à la Prusse le capital et les intérêts, tels qu'ils sont arrêtés dans le tableau mentionné, soit en obligations de la Société maritime, dites reconnaissances, ou un tel autre papier par lequel ces reconnaissances pourraient être remplacées, soit en espèces, et, dans ce cas, S. M. Prussienne consent à un rabais de 10 %. Ce rabais ne pourra point s'appliquer aux intérêts courants, qui pourront, toutefois, être acquittés en coupons courants. »

Art. 35 : « La quote-part pour laquelle S. M. l'Empereur de toutes les Russies s'engage de concourir aux dettes anciennes du duché de Varsovie se trouve détaillée et fixée au tableau B ; il sera envisagé comme s'il était inséré mot à mot au présent article, et le trésor impérial russe payera directement au gouvernement prussien le montant résultant de ce tableau dans les mêmes séries, les mêmes termes et avec les mêmes intérêts stipulés et arrêtés pour les remboursements à faire par le trésor du duché de Varsovie, sous la garantie de S. M. Impé-

riale, de sorte que ce dernier ne sera plus chargé vis-à-vis de la Prusse que d'une somme de 18,573,952 29/30 florins de Pologne. »

B. — SOMMES A BONIFIER PAR LE TRÉSOR IMPÉRIAL RUSSE

Tableau relatif à l article 35.

	Florins de Pologne
« La part des dettes anciennes du roi et de la République de Pologne, dont S. M. l'Empereur de toutes les Russies se charge, à titre de l'acquisition de Bialystock, équivalant à à 1/12 de la dette originaire de 27.266.666 2/3 florins de Pologne, résultant de la convention de 1797, à la charge de la Prusse, la somme à bonifier de ce chef immédiatement par le trésor impérial russe est donc de.	2.272.222 1/5
« Intérêts arriérés de cette somme à 4 %, à dater de la paix de Tilsit (9 juil. 1807), c'est-à-dire pour sept ans et neuf mois.	704.388
« Le duché de Varsovie ayant été administré pour le compte de la Russie depuis le mois de novembre 1812, c'est-à-dire pendant deux ans et quatre mois, S. M. l'Empereur s'engage de faire bonifier de ce chef immédiatement par le trésor impérial russe, à la place de celui du duché de Varsovie, pour ce temps, 7/10 des intérêts du capital de 24.994.444 3/15 florins de Pologne, qui restaient à la charge du duché, par suite des acquisitions faites par le traité de Tilsit, ce qui fait la somme de	1.632.970 1/2
« Total	4.609.580 7/10 »

L'Autriche a accédé à ce traité le 4 mai 1815.

Le règlement entre la Prusse et la Russie des comptes afférents aux anciennes dettes du roi et de la République de Pologne peut être résumé ainsi que suit :

1. — CAPITAL :

	Florins de Pologne
La part des dettes anciennes dont, par suite de la convention de 1797, la PRUSSE s'était chargée à titre de ses acquisitions dans les deux derniers partages	27.266.666 2/3
La part de ces dettes incombant à la charge du DUCHÉ DE VARSOVIE par suite des acquisitions stipulées par le traité de Tilsit 1807	24.994.444
La part de ces dettes incombant à la charge de la RUSSIE, à titre de l'acquisition de Bialystock, par le traité de Vienne 1815, équivalente à 1/12 de la dette originaire de 27.266.666 2/3, soit	2.272.222 1/5
La part de ces dettes incombant à la charge de la PRUSSE, à titre d'une partie de ses acquisitions susdites que lui a laissée le traité de Vienne 1815.	10.000.000
La part de ces dettes incombant à la charge du ROYAUME DE POLOGNE	14.994.444 7/15

2. — INTÉRÊTS :

Les intérêts du capital susdit de 27.266.666 2/3 depuis le 9 juillet 1807 (date du traité de Tilsit) jusqu'au 9 avril 1815, par conséquent pour sept ans et neuf mois, pendant lesquels

la Prusse avait été privée de ses possessions en Pologne, à raison de 4 % par an, soit. 8.452.666

La part de ces intérêts incombant à la charge de la RUSSIE, à titre de l'acquisition de Bialystock, depuis le 9 juillet 1807, c'est-à-dire pour sept ans et neuf mois, 4 % sur le capital susvisé de 2.272.222 1/5, soit. 704.388

La part de ces intérêts incombant à la charge de la RUSSIE, à titre de l'administration du duché de Varsovie pour le compte de la Russie, depuis le mois de novembre 1812, c'est-à-dire pendant deux ans et quatre mois, 7/10 des intérêts du capital de 24.994.444 3/15, soit. 1.632.970 1/2

La part de ces intérêts incombant à la charge de la PRUSSE, à titre de la part d'acquisitions qui lui reste, 3/10 du total susvisé de 8.452.666, soit. 2.535.799

La part de ces intérêts incombant à la charge du ROYAUME DE POLOGNE 3.579.508 1/2

D'où le tableau que voici :

	CAPITAL	INTÉRÊTS	TOTAL
Russie	2.272.222 1/5	704.388 1.632.970 1/2	
		2.337.358 1/2	4.609.580 7/10
Pologne	14.994.444 7/15	3.579.508 1/2	18.573.952 29/30
Total à payer à la Prusse	17.266.666 2/3	5.916.867	23.183.533 2/3
Reste à la charge de la Prusse	10.000.000	2.535.799	12.535.799
Grand total	27.266.666 2/3	8.452.666	35.719.332 2/3

Ainsi donc, dans l'occurrence, la Prusse devait toucher non seulement le capital de la dette particulière de la Pologne, convertie en obligations prussiennes, mais aussi les intérêts pour la période (1807-1815) durant laquelle elle avait été privée de ses possessions polonaises. Fait curieux à noter, les 8.452.666 florins d'intérêts de ces années afférents aux *anciennes* dettes du roi et de la République de Pologne, qui s'élevaient à 27.266.666 2/3 florins, furent envisagés comme une *nouvelle* dette du duché de Varsovie ; c'est pourquoi les 3/10 de ces intérêts (soit 2.535.799 florins) furent portés au compte de la Prusse, en exécution de l'article 34 du traité de Vienne, qui lui avait restitué une partie du duché (v. *supra*, p. 279). Toutefois, le duché de Varsovie ayant été administré, depuis novembre 1812 jusqu'à 1815, pour le compte de la Russie, cette dernière eut à assumer le service des intérêts pour la période en question, à calculer sur le capital incombant au duché (24.994.444 7/15), dans la proportion de 7/10 du montant de la redevance (2.332.814), à savoir 1.632.970 1/2 florins.

Ce calcul nous paraît contestable. Tout d'abord, il y a lieu de se de

mander si c'était vraiment la Russie et *non pas la Pologne elle-même* qui aurait dû payer à la Prusse les intérêts de 1812-1815. Certes, c'est par la Russie que le duché de Varsovie avait été administré durant ces années. Il ne s'ensuit pas que la Russie ait utilisé *pour ses propres besoins* les ressources fournies par le duché. Si la Russie avait en fait dépensé pour le duché plus ou autant qu'elle en avait reçu, il était injuste de porter à sa charge ce paiement en faveur de la Prusse ; si, par contre, la Russie y avait perçu plus qu'elle n'y avait dépensé, c'était une affaire des comptes à régler entre elle et le duché de Varsovie et auxquels la Prusse n'avait rien à voir (v. *supra*, p. 361-362). En ce qui concerne la Prusse, dans la mesure où le traité avait sanctionné sa prétention portant sur les intérêts de la dette polonaise pour la période durant laquelle elle n'avait pas joui des ressources de la Pologne, le débiteur était la Pologne même et non pas l'État qui l'avait « administrée ». Il importe de noter que le paiement des intérêts à la Prusse pour les années 1807-1812 avait été porté, comme de juste, à la charge de la Pologne et non pas à celle du roi de Saxe, qui, cependant, l'avait alors administrée en sa qualité de duc de Varsovie.

La convention PRUSSE-RUSSIE, *Berlin*, 22 mai 1819 [1], art. 3, stipula : « La Prusse renonce tant au capital de 18,573,952 29/30 florins polonais qu'aux intérêts arriérés de cette somme, qui, aux termes du traité de Vienne du (21 avril) 3 mai 1815, devaient lui être payés par le trésor du duché de Varsovie » (v. *infra*, § 95).

§ 67

II. — PRÉTENTIONS ISSUES POSTÉRIEUREMENT AU DÉMEMBREMENT DE L'ANCIEN ÉTAT

Les prétentions issues postérieurement au démembrement de l'ancien État doivent être considérées comme juridiquement fondées.

Si, après le démembrement de l'ancien État, un des États débiteurs a payé des annuités ou des coupons qui ne l'avaient pas encore été à la date du démembrement, ou qu'il ait amorti (entièrement ou en partie) le capital de l'ancienne dette qui ne l'avait pas été à la même date, cet État est juridiquement en droit de se faire rembourser par les autres États débiteurs la part qui leur incombe aux paiements qu'il aura effectués, — sans qu'il ait lieu de considérer si l'échéance des annuités, coupons ou titres en question, a été antérieure ou postérieure au démembrement.

Sa prétention repose dans l'occurrence sur le fait qu'il se trouve en possession des créances rachetées à ses frais à leurs précédents porteurs et qui grèvent tous les territoires de l'ancien État, y compris ceux qui appartiennent désormais aux États codébiteurs.

Sur ce point encore, la théorie dont nous avons parlé plus haut (*supra*, p. 321) diverge de la nôtre. D'après cette théorie, l'ancien

1. M. N. R., t. IV, p. 637 et suiv.

État amoindri aurait le droit de se faire rembourser par les autres États débiteurs une part respective des paiements qu'il aura effectués après le démembrement, *mais seulement en ce qui concerne les annuités, coupons et titres venus à échéance après le démembrement de l'ancien État.* Nous avons démontré plus haut l'erreur de cette théorie (p. 319-321).

Ainsi que nous venons de le dire, une prétention de ce genre est juridiquement fondée. Mais, dans la pratique, elle peut se heurter, éventuellement, à toutes sortes de contre-prétentions de la part des autres États débiteurs ; c'est ce qui explique que de telles prétentions demeurent quelquefois non avenues.

En novembre 1830, la BELGIQUE s'est détachée du Royaume-Uni des Pays-Bas. La note du 15 octobre 1831 [1], rédigée par la conférence de Londres, ainsi que l'annexe du protocole n° 49 du 14 octobre 1831 [2] et, ensuite, le traité de *Londres* du 15 novembre 1831 [3], passé avec la BELGIQUE par l'AUTRICHE, la FRANCE, la GRANDE-BRETAGNE, la PRUSSE et la RUSSIE, stipulaient :

Annexe, art. 13, § 1 : « *A partir du 1er janvier 1832*, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume-Uni des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de 8.400.000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles... »

Art. 14 : « La Hollande ayant fait exclusivement, depuis le 1er novembre 1830, toutes les avances nécessaires au service de la totalité des dettes publiques du royaume des Pays-Bas, et devant les faire encore pour le semestre échéant au 1er janvier 1832, il est convenu que lesdites avances, calculées depuis le 1er novembre 1830 jusqu'au 1er janvier 1832, pour quatorze mois, au prorata de la somme de 8,400,000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, dont la Belgique reste chargée, seront remboursées par tiers au trésor hollandais par le trésor belge.

« Le premier tiers de ce remboursement sera acquitté par le trésor belge au trésor hollandais le 1er janvier 1832, le second le 1er avril et le troisième le 1er juillet de la même année. Sur ces deux derniers tiers, il sera bonifié à la Hollande un intérêt calculé à raison de 5 % par an, jusqu'à parfait acquittement aux susdites échéances. »

La Hollande se refusa de souscrire aux dispositions établies par la conférence et en avisa cette dernière le 14 décembre 1831 ; là-dessus, les rapports entre la Belgique et la Hollande demeurèrent sans être réglés jusqu'à 1839. De 1830 à 1839, la Belgique ne prit aucune part au service de la dette.

Le 1er octobre 1832, les plénipotentiaires de France et de Grande-Bretagne soumirent à la conférence la proposition suivante [4] :

« Si, le 15 du présent mois, la citadelle d'Anvers... et autres lieux faisant partie du territoire belge, tel qu'il est défini dans le traité du 15 novembre, ne sont point évacués par les troupes hollandaises, ils reconnaissent à la Belgique le droit de déduire pour chaque semaine de retard dans l'évacuation un million de florins sur les arrérages de la dette due par elle au 1er janvier 1832, et ultérieurement sur le capital même de la portion de dette qui a été mise à sa charge. »

1. NICOLAÏ, p. 41.
2. M. N. R., t. XI, p. 329 et suiv.
3. DE CLERCQ, t. IV, p. 151 ; M. N. R., t. XI, p. 390 et suiv.
4. DE CLERCQ, t. IV, p. 195.

Les plénipotentiaires d'Autriche, de Prusse et de Russie accédèrent à ces propositions [1].

La convention FRANCE-GRANDE-BRETAGNE, du 22 octobre 1832, modifia les mesures de contrainte qui devaient être imposées à la Hollande [2].

La Hollande demandait notamment que les gouvernements de France et de Grande-Bretagne s'engageassent à ce que la Belgique payât annuellement, jusqu'à la conclusion d'un traité définitif avec la Hollande, la somme de 8,400,000 florins par versements semestriels, à titre de sa part des intérêts de la dette du Royaume-Uni des Pays-Bas.

Les puissances firent à cette demande hollandaise la réponse suivante [3] :

« Cette charge considérable annuelle a été assignée à la Belgique par le traité du 15 novembre 1831, comme partie d'un arrangement général et final, par lequel différents avantages commerciaux (v. *supra*, p. 83-84 et 280-282) devaient lui être assurés, et par lequel le roi grand-duc devait accéder formellement à la délimitation territoriale et reconnaître le souverain de la Belgique. Il est donc évidemment impossible que la Belgique prenne sur elle le paiement d'une partie quelconque de cette charge annuelle avant qu'elle soit mise en jouissance de tous les avantages commerciaux qu'un traité définitif doit lui assurer, et avant que les limites territoriales et son souverain soient formellement reconnus par le roi grand-duc. »

Lorsque, en 1839, la Hollande eut enfin entamé avec les puissances de nouveaux pourparlers en vue d'un traité définitif, la note belge du 14 avril 1839 formula au sujet des dettes une réserve, aux termes de laquelle le paiement par la Belgique de la rente qui lui incombait ne devait avoir lieu qu'à partir de l'époque où s'opérerait l'échange des ratifications du traité entre la Hollande et la Belgique [4] ; autrement dit, la Belgique refusait de payer à la Hollande sa part d'intérêts pour la période écoulée depuis sa séparation.

Elle se prévalait des sacrifices qu'elle avait dû faire pour acquitter les frais d'armements extraordinaires, nécessités par l'état de guerre maintenu par la Hollande [5].

Les traités du 19 avril 1839, conclus par les PUISSANCES avec la HOLLANDE et, respectivement, avec la BELGIQUE, annexe, art. 13, § 1, stipulaient [6] :

« *A partir du 1er janvier 1839*, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du royaume des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de... »

D'autre part, la Hollande ne fut pas remboursée pour le service de

---

1. DE CLERCQ, t. IV, p. 196.
2. DE CLERCQ, t. IV, p. 200-202.
3. *Note du 14 février 1833 des plénipotentiaires de France et de Grande-Bretagne aux plénipotentiaires hollandais sur les conditions d'évacuation du territoire belge*, DE CLERCQ, t. IV, p. 221.
4. M. N. R., t. XVI, p. 558.
5. NICOLAÏ, *l. c.*, p. 57.
6. DE CLERCQ, t. IV, p. 470 et suiv. ; M. N. R., t. XVI, p. 770 et suiv., 788 et suiv.

l'ancienne dette qu'elle avait assuré pendant 1830-1839 par ses propres ressources.

De telles prétentions devraient être vidées au moyen d'un règlement direct entre les États. Elles ne concernent pas les créanciers de l'ancienne dette. Il aurait été irrégulier, lors de la répartition de cette dernière, de diminuer du montant de cette prétention la quote-part de l'ancien État amoindri et d'augmenter à l'avenant les quotes-parts des autres États débiteurs (v. *supra*, p. 276-278).

Il y a cependant des cas où il serait plus pratique de ne pas séparer la répartition de l'ancienne dette du règlement des comptes qu'auront nécessité les paiements effectués, après démembrement de l'ancien État, par l'un des États débiteurs, en sus de la part qui lui incombait, mais de combiner ces deux opérations en une seule.

Ainsi, dans certains cas, il peut être utile de *réduire* la part de l'un des États débiteurs dans l'ancienne dette non encore amortie et dans les annuités non encore payées avant la répartition, cette réduction portant sur une somme égale au montant des paiements effectués par cet État en sus de son dû après le démembrement de l'ancien État ; en même temps, la part de l'autre État débiteur serait *augmentée* du montant des paiements effectués pour son compte par le premier, etc.

Du moment qu'un pareil procédé ne lèse pas les intérêts matériels des créanciers, le seul fait qu'il ne soit pas rigoureusement conforme aux règles d'une répartition normale ne saurait autoriser les créanciers à chercher chicane ni à exiger l'application d'un autre système plus régulier quant au principe, mais moins commode, voire irrationnel, au point de vue pratique.

Nous avons déjà cité (p. 337-338) les dispositions de la convention FRANCE-ITALIE, Paris, 7 décembre 1866, en exécution de laquelle (art. 3) l'Italie prit à sa charge le remboursement des arrérages de la partie de la dette pontificale lui incombant à titre de ses acquisitions territoriales de 1859 et 1860, calculés à partir des dates du 30 juin 1859 et du 30 septembre 1860, *époques où l'Italie est entrée en possession* des anciennes provinces pontificales (Romagnes et, resp., Marches, Ombrie et Bénévent) (art. 1), jusqu'au 31 décembre 1866. Le total des arrérages s'élevait à 91,594,861 frs 12 (art. 5 du protocole explicatif). Le paiement du montant de ces arrérages fut établi de la manière suivante :

Art. 3, al. 2 : « Les trois derniers semestres (v. *supra*, p. 338, A. S.), soit frs 20.642.291,94, seront payés en espèces le 14 mars prochain au plus tard. Pour le surplus de l'arriéré, le gouvernement italien prend à sa charge une rente au pair de frs 3.397.627,95, *laquelle accroîtra d'autant la portion de la dette rachetable incombant à l'Italie.* »

Art. 4 : « Les rentes marquées dans les deux articles précédents et montant ensemble à la somme de frs 18.627.773,33 sont et demeureront à la charge de

l'Italie, à partir du premier semestre de 1867. Le service desdites rentes se fera dans les mêmes conditions qui ont été fixées par les contrats primitifs. »

Au sujet de ce calcul, le protocole explicatif, art. 5, exposa ce qui suit :

« Il est convenu que du montant de frs 91.594.851,12 il sera déduit : 1° le montant de trois semestres que l'Italie s'engage à payer en espèces à Paris — frs 20.642.291,94 ; 2° le montant approximatif des cautionnements que les comptables et les adjudicataires ont versés sous le régime pontifical et dont l'Italie se charge de payer les intérêts et de rembourser le capital aux ayants droit — frs 3.000.000 ; ensemble frs 23.642.291,94 ; reste la somme de frs 67.952.559,18.

« *Cette somme* de frs 67.952.559,18 est convertie en une rente au pair de frs 3.397.627,95, qui *est ajoutée à la rente de la dette rachetable attribuée à l'Italie.* En conséquence, la quote-part de l'Italie, dont lui incombe le service à partir du premier semestre de 1867, reste modifiée ainsi qu'il suit :

Pour la dette perpétuelle	Rente déjà servie par l'Italie	1.468.617,42	Total
	Rente à servir	6.424.367,36	7.892.984,78
Pour la dette rachetable	Quote-part	7.337.160,60	
	Arrérages convertis en rente rachetable	3.397.627,95	10.734.788,55
Ensemble			18.627.773,33

Ainsi donc, la quote-part de l'Italie dans la dette pontificale fut augmentée des arrérages dus par elle à l'État de l'Église. Dans l'occurrence, les créanciers n'ont, naturellement, rien perdu à ce procédé : l'Italie, en tant que débiteur, n'était certes pas moins bien placée que l'État de l'Église amoindri et condamné par la suite à être définitivement absorbé par l'Italie (1870).

SECTION II. — Cas de règlement simultané des comptes afférents a plusieurs territoires détachés de l'ancien État a diverses dates

§ 68

Si, après plusieurs pertes territoriales successives, l'ancien État amoindri a continué d'assurer le service des anciennes dettes sans que les territoires détachés y prissent part, il en résulte pour lui, à l'égard de ces derniers, un droit de réclamation portant sur des sommes égales aux quotes-parts qui incombaient à chacun d'entre eux dans les paiements effectués par l'ancien État amoindri.

Les principales pertes territoriales de la Turquie se rapportent aux

dates suivantes : guerre russo-turque, 1877-1878 ; guerre du Tripoli, 1912 ; guerres balkaniques, 1912-1913 ; guerre générale, 1914-1918. Bien que les traités de paix qui ont mis fin à ces guerres aient sanctionné le principe suivant lequel les États cessionnaires sont tenus d'assumer une part de la dette ottomane (v. *supra*, p. 225-230), le règlement afférent à cette dernière n'a pas, en fait, eu lieu jusqu'à ces temps derniers (sauf en ce qui concerne, le Tripoli) et c'est la Turquie seule qui a supporté la charge intégrale de la dette ottomane.

En cas de règlement simultané des comptes afférents à plusieurs territoires détachés de l'ancien État à diverses dates, on est amené à poser les questions suivantes :

1. Quels territoires, et dans quelle proportion chacun, doivent être considérés comme débiteurs, soit comme *passifs* en ce qui concerne le service de l'ancienne dette effectué par l'ancien État amoindri ?

2. — Quels territoires et dans quelle proportion chacun sont *actifs* sous ce rapport ?

3. Comment doivent être réglés les comptes entre les États actifs et passifs ?

Prenons un exemple. Ont été détachés de l'ancien État les territoires suivants : A en 1910, B en 1915, C en 1920. Il ne reste à l'ancien État que le territoire D. La force contributive relative de ces territoires égale, resp., 10 %, 15 %, 25 % et 50 %.

Pour simplifier notre exemple, nous avons admis qu'à chacune des dates précitées il n'a été détaché *qu'un seul* territoire. Quand même, à telle ou telle de ces dates, il aurait été détaché plus d'un territoire, ceci n'aurait rien changé à notre analyse. Il n'y aurait, en ce dernier cas, qu'à répartir les montants respectifs que nous allons établir plus loin pour A entre A1, A2, A3, celui de B entre B1, B2, B3, etc., suivant la proportion entre la force contributive de chacun des territoires A1, A2, A3, d'une part, et celle de tous les territoires détachés à la même date (A1 + A2 + A3), etc., d'autre part.

La répartition de l'ancienne dette et le règlement des comptes afférents aux territoires détachés ne se font qu'en 1926. Nous examinons, par ailleurs, le problème de la répartition des dettes (v. *supra*, § 52). Ce qui nous intéresse ici est uniquement le règlement des comptes entre les États.

Supposons que l'ancienne dette contractée avant 1910 a été de 40 millions de francs à 5 % et que jusqu'à 1926 elle n'a été ni amortie ni grossie de nouveaux emprunts.

Quand même, au cours des années 1911-1925, l'ancienne dette, antérieure à 1910, aurait été (entièrement ou en partie) amortie, ceci n'aurait rien changé quant au fond de notre argumentation, sauf que les calculs s'en trouveraient compliqués. Il aurait fallu, en effet, prendre en considération, pour chacune des années en revue, non pas un seul et même montant annuel du service de la dette, ainsi que c'est le cas dans notre exemple simplifié, mais *a)* des montants de ce service annuel variant suivant la date et le chiffre de l'amortissement effectué ;

b) les sommes dépensées à titre d'amortissement, et *c)* les intérêts de ces sommes à calculer depuis la date de l'amortissement jusqu'à celle du règlement des comptes.

De même, notre argumentation demeurerait parfaitement valable quant au fond au cas où l'on aurait, de 1911 à 1925, émis et amorti de nouveaux emprunts. Ici encore il aurait seulement fallu compliquer les calculs en les décomposant suivant les divers groupes de territoires grevés, chacun dans une mesure différente, de dettes contractées par l'ancien État du temps de leur vie commune (v. *supra*, p. 302).

Prenons deux cas :

I. — Le service courant des annuités afférentes aux dettes a été effectué intégralement.

II. — Ce service n'a pas été effectué intégralement.

I. — Cas ou les annuités de l'ancienne dette ont été intégralement servies par l'ancien État amoindri pendant toute la période écoulée

1. — Règles pour établir le passif de chaque territoire

Quels territoires, et dans quelle proportion chacun, sont passifs dans l'exemple donné (p. 376)? La réponse n'offre pas de difficultés.

Tableau n° 1

Les territoires	Devaient participer au service de la dette après leur séparation			Ils sont donc passifs pour :
	quote-part	pendant la période :	total des intérêts échus pendant cette période :	
A	10 %	1911-1925	30 m. de frs	3 m. de frs
B	15 %	1916-1925	20 m. de frs	3 m. de frs
C	25 %	1921-1925	10 m. de frs	2 ½ m. de frs
Total				8 ½ m. de frs

Ce tableau se passe de commentaires.

Ainsi qu'il a été indiqué par ailleurs (v. *supra*, p. 339-342), le règlement des comptes afférents à la dette ottomane et *antérieurs aux guerres balkaniques* n'a été établi ni dans le traité de Sèvres, ni dans celui de Lausanne. En ce qui concerne la période postérieure à ces guerres, le traité de *Sèvres* (art. 245, *supra*, p. 340) envisageait pour les cessionnaires des territoires détachés en 1913 l'obligation d'assumer une part proportionnelle du service de la dette ottomane, soit à partir de la mise en vigueur des traités de paix qui ont sanctionné les cessions territoriales à la suite

ÉTATS	TERRITOIRES TURCS CÉDÉS APRÈS LA GUERRE BALKANIQUE ET RESTÉS SOUS LA SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT ANNEXANT APRÈS LA GUERRE GÉNÉRALE		ANCIENS TERRITOIRES TURCS TEMPORAIREMENT POSSÉDÉS PAR L'ÉTAT RESPECTIF	
	Emprunts antérieurs			
	période	proportion %	période	proportion %
Italie	17 oct. 12- 6 août 24	0,2344.3841 0,2344.1495	—	—
Albanie	11 août 13- 6 août 24	1,5699.3460 1,5697.7752	11 août 13- 9 nov. 21	0,0966.2168 0,0966.1201
Bulgarie	29 nov. 13- 6 août 24	1,4973.2590 1,4971.7609	29 nov. 13- 9 août 20	1,4289.8187 1,4288.3888
Grèce	14 nov. 13- 6 août 24	8,8022.9956 8,8074.5854	—	—
Serbe-Croate-Slovène	6 avr. 14- 6 août 24	5,0465.0861 5,0460.0365	—	—
Syrie et Grand-Liban	—	—	—	—
Palestine	—	—	—	—
Transjordanie	—	—	—	—
Iraq	—	—	—	—
Nedjd	—	—	—	—
Assyr	—	—	—	—
Yémen	—	—	—	—
Hédjaz	—	—	—	—
Mossoul	—	—	—	—
Caza de Maan	—	—	—	—

A

ANCIENS TERRITOIRES TURCS ACQUIS DES ÉTATS BALKANIQUES APRÈS LA GUERRE GÉNÉRALE		TERRITOIRES TURCS ACQUIS APRÈS LA GUERRE GÉNÉRALE			
au 17 octobre 1912				Emprunts contractés entre le 17 octobre 1912 et le 1er nov. 1914	
période	proportion %	période	proportion %	période	proportion %
—	—	—	—	—	
—	—	—	—	—	—
—	—	1er mars 20-6 août 24	0,1285.3163 0,1285.2504	1er mars 20-6 août 24	0,1580.4904
9 août 20-6 août 24	1,3242.8266 1,3241.5015	»»	0,4459.9946 0,4459.7658	»»	0,5484.2367
9 août 20-6 août 24 9 nov. 21-6 août 24	0,1046.9921 0,1046.8873 0.0966.2168 0.0966.1201	—	—	—	—
—	—	1er mars 20-6 août 24	8,1740.0474 8,1735.8550	1er mars 20-6 août 24	10,0511.7291
—	—	»»	2,4656.3162 2,4655.0516	»»	3,0318.6633
—	—	»»	0,5507.2366 0,5506.9541	»»	0,6771.9789
—	—	»»	3,9575.5017 3,9573.4719	»»	4,8664.0543
—	—	»»	0,0969.5503 0,0969.5006	»»	0,1192.2085
—	—	»»	0,0196.2132 0,0196.2032	»»	0,0241.2788
—	—	»»	0,8874.0421 0,8873.5871	»»	1,0911.9746
—	—	»»	1,1256.9624 1,1256.3850	»»	1,3842.1348
—	—	»»	1,1263.1988 1,1262.6210	»»	1,3849.8034
—	—	»»	0,0966.3838 0,0966.3343	»»	0,1188.3148

des guerres balkaniques, soit — en ce qui concerne les cessions qui ont résulté de la guerre générale — à partir du 1er mars 1920.

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923 a formulé les mêmes dispositions dans son article 46 (v. *supra*, p. 342) et stipulé en outre :

Art. 55, al. 1 : « Les États visés à l'article 46, y compris la Turquie, verseront au Conseil de la Dette Publique Ottomane le montant des annuités afférentes à la part de la dette publique ottomane, telle qu'elle est définie à la partie A du tableau annexé à la présente section, et qui, leur incombant et devenues exigibles à partir des dates fixées à l'article 53, sont restées en souffrance. Ce payement sera effectué sans intérêts au moyen de vingt annuités égales à compter de la mise en vigueur du présent traité. »

La formule *sont restées en souffrance*, appliquée dans cet article, n'est pas tout à fait heureuse. On pourrait, en effet, l'interpréter dans ce sens que les États respectifs *ne doivent verser* que les annuités restées en souffrance *par rapport aux porteurs des titres*, c'est-à-dire que si la Turquie avait intégralement payé les annuités afférentes à une certaine échéance, les autres États n'auraient pas à servir les annuités qui leur incombaient pour cette période ; les paiements auxquels ils seraient tenus se borneraient aux annuités que la Turquie aurait manqué, entièrement ou en partie, de verser aux créanciers (v., à ce sujet, *infra*, p. 381).

Le Conseil de la Dette Publique Ottomane a établi de la façon suivante les comptes relatifs aux *emprunts* ottomans (au sujet des avances, v. *infra*, p. 387).

Pour tous les États, excepté la Turquie (pour la Turquie, v. p. 382-387) :

1° — La Conseil a commencé par établir le montant global des charges afférentes à chaque emprunt *à partir* des dates de la mise en vigueur des traités qui ont consacré le transfert aux États cessionnaires des territoires détachés de l'Empire ottoman après les guerres balkaniques, ou bien, en ce qui concerne les territoires détachés de la Turquie à la suite de la guerre générale, à partir du 1er mars 1920 — — et *jusqu'au* 6 août 1924, date de la mise en vigueur du traité de Lausanne, et, en ce qui concerne les territoires cédés d'abord à un État et ensuite transférés à un autre — *jusqu'à* la date de ce dernier transfert (v. *supra*, p. 342-343 et 354-357).

2° — Le Conseil a établi ensuite, d'après les quotes-parts incombant à chaque État débiteur, les montants respectifs des charges afférentes à chaque emprunt qui incombent à tel ou tel État.

Ces calculs ont été faits pour les diverses périodes et suivant les diverses quotes-parts établies pour chaque territoire : d'une part, pour les emprunts antérieurs au 17 octobre 1912 (séparément pour la « Dette du Décret » et pour les autres dettes), et, d'autre part, pour les emprunts contractés entre le 17 octobre 1912 et le 1er novembre 1914, ainsi que le résume le tableau A ci-contre[1] (p. 378-379, v. aussi *supra*, p. 356).

---

1. Composé d'après le CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE, *Répartition des charges annuelles de la dette publique ottomane, tableaux concernant les parts dans lesdites charges de chacun des États débiteurs et modifiés suivant les décisions de M. l'arbitre Borel, désigné par le Conseil de la Société des Nations, conformément à l'art. 47 du traité de Lausanne du 24 juillet 1923*, Constantinople, 1925 (cité par ailleurs comme *Tableaux modifiés*), partie XVII.

Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut (p. 357), il y aurait lieu de contester la justesse de ce calcul dans la mesure où il reporte les annuités qui incombent aux *anciens territoires turcs temporairement possédés par un État*, à la charge de ce dernier, plutôt qu'à la charge du territoire même, c'est-à-dire à celle de son nouveau possesseur.

3° — En divisant les sommes ainsi calculées par 20, le Conseil a obtenu les « annuités à verser pendant vingt ans en règlement des parts contributives par chacun des États ».

En ce qui concerne les annuités « restées en souffrance » dont il est question dans l'art. 55 du traité, le Conseil de la Dette Publique Ottomane a établi, pour chaque emprunt, les parts incombant à chacun des États débiteurs et décomposé les montants ainsi obtenus en paiements effectués par la Turquie pour le compte de l'État débiteur respectif et en sommes *restées en souffrances* sur la part contributive de cet État[1]. Cependant, les annuités qui devaient être payées par chacun des États débiteurs ont été calculées, comme de juste, non pas sur le montant des sommes « restées en souffrance », mais sur toute la part contributive incombant à l'État débiteur et non payée par celui-ci[2] (*supra*, p. 380).

§ 69

2. — Règles pour établir l'actif de chaque territoire

1. — *Sont actifs tous les territoires qui, avant leur séparation, ont participé aux paiements afférents à l'ancienne dette, effectués par l'ancien État amoindri en sus de la part incombant à ces territoires.*

Il aurait été absolument contraire à la bonne règle d'attribuer tout le montant des paiements effectués pour le compte des territoires détachés, au seul ancien État amoindri *tel qu'il se présente, territorialement, au moment du règlement*, c'est-à-dire, dans notre exemple ci-dessus (p. 376), de régler les comptes d'après le tableau suivant :

---

1. Ces règles ne sont ni exposées ni mentionnées dans les *Documents et tableaux relatifs à la répartition des charges annuelles de la dette publique ottomane, conformément au traité de Lausanne du 24 juillet 1923*, réunis et, resp., composés par le Conseil de la Dette Publique Ottomane, Constantinople, 1924 (cité *infra* comme *Documents et tableaux*). On trouve des renseignements à ce sujet dans un recueil des tableaux, qui a été aimablement mis à ma disposition par le Secrétaire Général du Conseil. Ce recueil ne porte aucun titre (je le cite *infra* comme *Tableaux subsidiaires*). V., dans ce recueil, partie II : « *Tableaux de détermination des parts contributives arriérées incombant à chaque État débiteur dans les annuités et échéances des emprunts postérieurs au 17 octobre 1912* » (à noter que le terme « postérieurs » se rapporte aux annuités et aux échéances. A. S.).

2. *Ibid.*, partie III : « *Tableaux des parts contributives arriérées incombant à chacun des États débiteurs, afférentes à la période comprise entre le 17 octobre 1912 et le 6 août 1924, date de la mise en vigueur du traité de Lausanne.* »

TABLEAU N° 2

PÉRIODES	ANCIEN ÉTAT AMOINDRI				
	devait payer			a effectué le paiement de :	est donc actif de :
	quote-part	sur la somme de :	somme due :		
1911-1915	100 — 10 = 90%	10 m. de frs	9 m. de frs	10 m. de frs	1 m. de frs
1916-1920	95 — 15 = 75%	10 m. de frs	7 1/2 m. de frs	10 m. de frs	2 1/2 m. de frs
1921-1925	75 — 25 = 50%	10 m. de frs	5 m. de frs	10 m. de frs	5 m. de frs
Total			21 1/2 m. de frs	30 m. de frs	8 1/2 m. de frs

La théorie suivant laquelle les arriérés devraient être supportés par l'ancien État amoindri seul prétend à l'appui de sa thèse que *les territoires détachés avaient déjà payé* à l'ancien État, avant leur séparation, tout ce dont ils étaient alors redevables ; ils ne sauraient donc être tenus de payer une deuxième fois pour la seule raison que l'ancien État, au lieu de remettre aux créanciers les sommes que ces territoires lui ont versées, les a employées pour les besoins de ses autres territoires (*supra*, § 56).

Nous avons déjà montré que cette théorie est erronée : *a)* parce que les circonstances qu'elle allègue ont besoin d'être établies dans chaque cas concret, sans quoi elles n'ont aucune portée ; *b)* parce que, même incontestablement établies, ces circonstances n'en sont pas plus probantes, l'ancien État amoindri pouvant prouver, éventuellement, que du temps de leur vie commune il a dépensé pour ces territoires désormais détachés plus qu'il n'en avait jamais reçu ; *c)* parce que — et c'est là le point essentiel — toutes ces circonstances ne concernent en rien les créanciers.

De même, les annuités venues à échéance et *payées par l'ancien État* avant la séparation d'un territoire doivent être comptées non pas à l'ancien État amoindri seul, mais à tous les territoires qui avaient fait partie de l'ancien État au moment de ces paiements.

La théorie suivant laquelle ces paiements ne devraient être comptés qu'au seul ancien État amoindri part, de toute évidence, des considérations en quelque sorte analogues à celles que nous venons de citer et aussi erronées que ces dernières.

Elle estime, évidemment (par une erreur semblable — en sens inverse — à celle que nous venons de mentionner), comme un fait avéré, que *les territoires détachés n'ont pas participé* aux paiements effectués par l'ancien État *avant leur séparation*.

Des considérations, analogues à celles que nous venons d'exposer plus haut, peuvent servir à démontrer l'erreur logique de cette théorie.

Nous avons déjà indiqué (*supra*, p. 340-342) que le traité de *Sèvres* a imposé aux territoires détachés à la suite des guerres balkaniques et de la guerre générale l'obligation de participer aux charges annuelles afférentes au service de la DETTE OTTOMANE (art. 241) à partir de la mise en vigueur des traités qui ont mis fin aux guerres balkaniques, et resp. à partir du 1er mars 1920 pour les territoires détachés après la guerre

générale. Mais le traité omet de stipuler à qui et de quelle façon devront être versés ces paiements à effectuer par les États cessionnaires et successeurs : or, la Turquie amoindrie a intégralement payé les sommes qui revenaient aux créanciers pour les années 1912-1920. A qui devront donc aller les sommes versées par les États cessionnaires et successeurs à compte de leurs quotes-parts dans le service de la dette ottomane pour ces années?

Cette question a été examinée à la conférence de Lausanne. Le projet de la première sous-commission de la troisième commission, du 6 janvier 1923, comporte à ce sujet la disposition suivante[1] :

VII : « Le gouvernement turc s'entendra avec le Conseil de la Dette sur les mesures à prendre pour compléter le montant des coupons arriérés de la dette publique ottomane, en tenant compte des arrangements qui devront intervenir entre le Conseil et les États visés à l'article 1 pour le règlement des annuités qui n'auraient pas été payées à la mise en vigueur du présent traité. Le règlement de ces dernières annuités devra être effectué sans intérêts dans le délai de vingt années, à compter de la mise en vigueur du présent traité. »

Cet article fait donc une vague allusion à l'arrangement qui devrait intervenir entre la Turquie et les États successeurs et cessionnaires, d'une part, et le Conseil de la Dette, d'autre part, au sujet du règlement des arriérés payables en vingt années sans intérêts. Il était évidemment sous-entendu que la Turquie serait remboursée ou compensée des paiements qu'elle avait effectués sans aucune participation des territoires qui y étaient tenus ; cependant, le projet ne comportait aucune indication précise quant au mode ni au chiffre de cette compensation.

Le délégué turc, HASSAN BEY, a soumis le 13 janvier 1923, à la troisième commission, la proposition suivante[2] :

« Pour les coupons arriérés, les annuités incombant aux territoires détachés en faveur des États balkaniques et payées par l'Empire ottoman depuis 1912 jusqu'en 1918 pour le compte de ces États devant être remboursées par ceux-ci, le montant de ces annuités, une fois recouvré sur lesdits États balkaniques, devra être porté à l'Administration de la Dette Publique au crédit de la Turquie pour servir à l'amortissement des dettes lui incombant. Quant aux coupons restés impayés depuis 1918, les États qui, par le traité de paix, acquerront des territoires ottomans, devront les payer au même titre que la Turquie et proportionnellement à la quote-part de la dette mise à leur charge.

« Ces États se mettront d'accord avec l'Administration de la Dette Publique pour déterminer les conditions dans lesquelles, en vingt ans, des annuités devront être amorties, sans intérêts et par versements égaux. »

Ces propositions ont été prises en considération dans le traité de *Lausanne*, qui formula, dans l'art. 55, alinéa 2, la disposition suivante :

« Le montant des annuités versées par les États, autres que la Turquie, au Conseil de la Dette sera porté par ce dernier, jusqu'à concurrence des sommes payées par la Turquie pour le compte desdits États, en déduction des sommes arriérées dont la Turquie se trouve encore redevable. »

Se basant sur cette disposition, le Conseil de la Dette Publique Otto-

---

1. LIVRE JAUNE, *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 526.
2. *Ibid.*, p. 518.

mane a établi pour la TURQUIE, en ce qui concerne la question qui nous intéresse, le compte suivant :

1° Il a calculé d'abord le montant des charges incombant à la Turquie pour chacune des diverses périodes écoulées entre deux pertes territoriales, en l'établissant d'après les quotes-parts suivantes en regard des charges globales afférentes à chacun des emprunts en question[1] :

TABLEAU B

PÉRIODES	EMPRUNTS ANTÉRIEURS AU 17 OCT. 1912		EMPRUNTS CONTRACTÉS ENTRE LE 17 OCT. 1912 ET LE 1er NOV. 1914
	« Dette du Décret » %	Autres dettes %	%
Avant 17 oct. 1912	100,000.000	100,000.000	100,0000.0000
17 oct. 1912-11 août 1913	99,7655.6159	99,7655.8505	
11 août 1913-29 sept. 1913	98,0990.0531	98,0991.9552	
29 sept. 1913-14 nov. 1913	95,1726.9754	95,1731.8055	
14 nov. 1913-6 avr. 1914	86,3703.9798	86,3657.2201	
6 avr. 1914-1er mars 1920	81,3238.8937	81,3197.1836	
1er mars 1920-6 août 1924	62,2488.1303	62,2456.2036	76,5443.1374

2° Là-dessus, le Conseil a calculé les montants des paiements effectivement versés par la Turquie pour chacune des périodes en question.

Il s'est inspiré sur ce point de la règle que voici[2] : « Les recettes effectives en papier-monnaie (« recettes nettes ») ont été traduites en or sur la base de la valeur or moyenne de la livre turque pendant chacune des années où elles ont été encaissées », « base adoptée dans les tableaux de la répartition des annuités pour la détermination de la valeur or des encaissements effectués en Turquie. »

3° Enfin, le Conseil a établi :

a) le montant du *déficit* des paiements effectifs de la Turquie pour

1. D'après les *Tableaux modifiés*, partie XVII, Turquie.

2. Cette règle n'est ni exposée ni mentionnée dans les *Documents et tableaux*. On trouve quelques renseignements à ce sujet dans les *Tableaux subsidiaires*, où la partie I comporte la règle en question au sujet de la dette du Décret (Dette Unifiée et Lots turcs), et la partie II la même règle au sujet de la part contributive incombant à la Syrie et au Grand-Liban. V. aussi *Compte-rendu du Conseil d'Administration de la Dette Publique Ottomane*, 1923-1924, p. 58 et 60.

les diverses périodes où il a eu lieu, *en regard du montant de la part qui incombait à la Turquie pour chacune de ces périodes ;* ce déficit, réduit pour certaines dettes du montant de l'excédent mentionné ci-dessous (sub *b*), représente, d'après le Conseil, la somme restée en souffrance sur la part incombant à la Turquie et qui doit être répartie en vingt annuités ;

b) le montant de l'*excédent* des paiements effectifs de la Turquie pour les diverses périodes où il a eu lieu, *en regard de la somme intégrale des annuités afférentes aux divers emprunts ;* le montant de cet excédent a été défalqué du montant des arriérés incombant à la Turquie du chef des exercices ultérieurs ;

c) le montant de l'*excédent* des paiements effectifs de la Turquie pour les diverses périodes où il a eu lieu, *en regard du montant de la part qui incombait à la Turquie pour chacune de ces diverses périodes ; cet excédent a été considéré par le Conseil de la Dette Publique Ottomane comme payé par la Turquie pour le compte des autres États.*

En partant de ces calculs, le Conseil est venu à conclure que, sur l'ensemble des emprunts, la Turquie a payé, pour le compte des autres États, 3.660.974,54 livres turques, somme dont ces derniers lui sont, par conséquent, redevables[1] (v. *supra*, p. 323, et *infra*, p. 397).

Le procédé du Conseil de la Dette Publique Ottomane, que nous venons d'exposer, nous semble fort contestable. *Aux paiements postérieurs aux guerres balkaniques avaient également participé les territoires d'Asie, qui ne furent détachés de la Turquie qu'après la guerre générale. Par conséquent, les excédents payés par la « Turquie » jusqu'au moment de la séparation de ces territoires asiatiques doivent être comptés non seulement à l'actuelle Turquie, mais aussi aux territoires en question.*

Au point de vue logique, cela ne laisse aucun doute (v. *supra*, p. 381-382). C'est ce qui ressort aussi des dispositions respectives du traité de Lausanne.

Art. 55, al. 2 : « Le montant des annuités versées par les États autres que la Turquie au Conseil de la Dette sera porté par ce dernier jusqu'à concurrence des *sommes payées par la Turquie* pour le compte desdits États, en déduction des *sommes arriérées dont la Turquie se trouverait encore redevable.* »

Dans ce passage, la Turquie est mentionnée à deux reprises : 1° « sommes payées par la *Turquie* » ; 2° « sommes arriérées dont la *Turquie* se trouverait encore redevable ».

L'article 55 ne précise pas de quelle Turquie il y est question : de la Turquie dans ses limites après les guerres balkaniques ou dans ses limites après la guerre générale.

Cette imprécision des formules relatives à la Turquie, telles qu'elles figurent dans certains passages du traité de Lausanne, est également constatée dans le deuxième mémoire du 6 mars 1925 présenté par le gouvernement de la République TURQUE[2] au sujet de l'expression du traité : « revenu moyen total de l'*Empire ottoman* pendant les années 1910-1911 et 1911-1912 » (art. 51) :

« L'Empire ottoman, au sens des dispositions de la section I, est parfois l'Empire ottoman à la veille des traités conclus à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, et parfois l'Empire ottoman après lesdites guerres. En effet, *l'expression « Empire ottoman » est employée dans différentes acceptions dans les*

1. *Tableaux modifiés*, p. 305 et autres.
2. *L. c.*, p. 11.

clauses financières comme étendue territoriale ; elle ne se rapporte pas toujours à des entités géographiques identiques. »

Il est cependant évident que *dans l'un et dans l'autre cas* les formules de l'article 55, à savoir : 1° « sommes payées par la *Turquie* », et 2° « sommes arriérées dont la *Turquie* se trouverait encore redevable », ne peuvent s'appliquer : 1° soit qu'à la Turquie *d'avant* 1920, soit 2° qu'à la Turquie *d'après* 1920, *pourvu que ce soit la même Turquie dans les deux cas.* En effet, il est impossible et contraire à la logique d'envisager, dans le premier cas, la Turquie d'avant 1920 et dans le deuxième celle d'après 1920, de même qu'il est impossible de régler les comptes de compensation en opérant avec des données non réduites au même dénominateur.

Le mémoire TURC que nous venons de citer fait observer au sujet de l'art. 51 sus-indiqué [1] : « L'art. 51 ne partage que la dette de l'Empire ottoman tel qu'il existait après le traité d'Ouchy (soit l'*Empire ottoman « A »*) entre l'Empire ottoman tel qu'il existait après les guerres balkaniques (soit l'*Empire ottoman « B »*) et certains territoires détachés. Dans un calcul fait en vue de trouver la part proportionnelle des territoires détachés, non pas de l'*Empire ottoman « A »*, mais de l'*Empire ottoman « B »*, on ne peut pas comparer les revenus desdits territoires avec les revenus de l'*Empire « A »*, dont ils ne sont pas détachés, mais avec les revenus de l'*Empire « B »*, dont ils ont été séparés. »

Il serait tout à fait contraire à la bonne règle d'invoquer, dans notre cas, la continuité de personnalité de l'Empire ottoman et d'en déduire que les sommes surérogatoires payées par la Turquie d'avant 1920 dussent être remboursées à la Turquie d'après 1920.

Dans l'occurrence, pareille manière de voir aurait été erronée *à tous les égards.* Le principe de « continuité de personnalité » de l'ancien État, laquelle subsisterait malgré les transformations territoriales subies par ce dernier, ne saurait être appliqué qu'aux questions d'ordre politique et similaires, mais non aux questions relatives à la dette publique (v. *supra,* p. 68-71). Sinon, il n'y aurait à faire aucune répartition de la dette ottomane entre la Turquie *actuelle* et les territoires détachés. La dette demeurerait intégralement à la charge de la Turquie amoindrie. Le principe en question s'applique d'autant moins aux comptes à régler entre les divers territoires au sujet des paiements effectués par tel ou tel d'entre eux au delà de la part qui lui incombait. Ces règlements de comptes avaient été établis *ad hoc* par le traité de Lausanne. Ils ne poursuivaient qu'un seul but : celui de rétablir la justice. Ils n'avaient pas été établis pour procurer à tel territoire des avantages injustifiés aux dépens de tels autres, car ç'aurait été remplacer une injustice par une autre.

Ainsi donc, dans la mesure où il s'agit de l'article 55, alinéa 3, le règlement en question peut être fait soit pour la Turquie d'avant 1920 soit pour celle d'après 1920, pourvu que ce soit la même dans les deux cas.

Si le règlement s'applique à la Turquie *d'avant* 1920, il en résulte que les États passifs doivent payer la somme de 3,6 millions de livres turques *à répartir entre la Turquie actuelle et les territoires asiatiques détachés ;* si on l'applique, par contre, à la Turquie *d'après 1920,* la somme à rembourser par les États passifs revient à la seule Turquie

1. *L. c.*, p. 12-13.

actuelle, mais son montant doit être réduit en proportion de la part qui incombe à cette dernière.

Cependant, ce dernier règlement ne peut pas être envisagé, étant donné les dispositions des articles 46 et 53. Ils stipulent d'une façon catégorique (v. *supra*, p. 230 et 341-342) que la Turquie et tous les territoires qui en ont été détachés sont tenus à payer *intégralement* les parts d'annuités qui leur incombent et qu'ils n'ont pas encore payées à partir des dates établies et jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lausanne.

D'après les Tableaux modifiés, les montants restés en souffrance sur les parts contributives incombant à la Turquie égalent Ltq. 27.218.876,86; ceux incombant aux autres États à Ltq. 16.588.926,42, soit un total de Ltq. 43.807.803,28; le montant dû aux créanciers égale Ltq. 40.146.828,74. Il reste donc une somme de Ltq. 3.660.974,54 (v. *infra*, p. 397).

Or, si la Turquie ne reçoit qu'une partie de cette dernière somme et que les territoires asiatiques n'en touchent rien, il se produira un reliquat dont on ne saura que faire.

Ainsi donc, comme nous l'avons indiqué plus haut, non seulement la logique, mais la teneur même du traité de Lausanne font conclure, sur la foi des articles 46, 53 et 55, que *la somme payée par la « Turquie » pour le compte des autres États et égale, pour les emprunts, à Ltq. 3.660.974,54, doit être comptée non seulement à l'actuelle Turquie, mais aussi à tous les autres territoires qui en avaient fait partie à l'époque où furent effectués les paiements surérogatoires.*

Le Conseil de la Dette Publique Ottomane procède d'une façon analogue en ce qui concerne les *avances* (v. *supra*, p. 309). L'article 52, alinéa 5, du traité de Lausanne, stipule, notamment à leur sujet :

« Les sommes mises à la charge des États autres que la Turquie seront versées par lesdits États au Conseil de la Dette et seront payées par ce dernier aux créanciers ou *portées par lui au crédit du gouvernement turc jusqu'à concurrence des sommes payées par la Turquie* soit comme intérêts, soit comme remboursements *pour le compte desdits États.* »

Ici encore le Conseil considère comme revenant à la seule Turquie *actuelle* toutes les sommes que la Turquie a payées à partir du 17 octobre 1912 pour le compte des autres États débiteurs[1], à savoir Ltq. 76.140,09[2].

On pourrait appliquer à ce calcul toutes les objections que nous avons exposées plus haut (p. 381-387).

2. — *La participation des divers territoires issus de l'ancien État aux paiements surérogatoires effectués par l'ancien État amoindri doit être considérée comme proportionnelle à la force contributive de chacun de ces territoires.*

Ce qu'il convient de prendre en considération n'est donc pas la participation effective de chaque territoire au service de la dette, mais leur part *conventionnelle* dans ce service, déterminée sur les mêmes bases que la part de dette qui doit être portée à la

1. *Documents et tableaux, Tableaux de répartition des charges afférentes à chacune des avances*, p. 196 et suiv.

2. *Tableaux modifiés*, p. 272.

charge de chacun de ces territoires, c'est-à-dire proportionnelle à leur force contributive.

En effet, du moment qu'il existe un fonds budgétaire commun, une unité des ressources budgétaires, il est à peu près impossible d'établir ce que tel ou tel territoire a versé sur ses propres revenus spécialement pour le service de la dette publique.

Quand même on aurait affecté au service de tels ou tels emprunts les revenus déterminés de telle ou telle localité, il n'en serait pas moins erroné de prendre en considération la participation effective des divers territoires au service de l'emprunt en question. Car on serait amené à constater, en ce cas, soit que tel ou tel territoire n'a pris aucune part au service de tel ou tel emprunt, soit qu'il a payé moins ou plus qu'il ne lui incombait, soit qu'il a intégralement versé tout le montant du service annuel d'un emprunt qui incombait aux autres territoires, etc. Il serait aussi erroné qu'injuste de tabler sur des données de ce genre, car ce serait tenir compte de l'affectation aléatoire de certains revenus de tels ou tels territoires, sans prendre en considération la charge générale de toutes les dépenses publiques que le territoire en question avait effectivement supportée.

D'autre part, même à défaut de telles affectations, mais pour des circonstances tout aussi aléatoires, tel ou tel territoire a pu, durant la période en question, participer aussi bien aux dépenses générales de l'État qu'au service de la dette publique, dans une proportion soit trop forte, soit, au contraire, trop faible ; il a pu, avant sa séparation, subir une occupation ennemie, avoir été ruiné et dévasté au cours d'une guerre et ne pas avoir donné, pendant un certain temps, ses revenus habituels, etc.

Il serait donc injuste et erroné de compter aux divers territoires, à titre du service de la dette d'État, des paiements soit plus forts, soit plus faibles que ceux qui répondent à leur force contributive relative.

1° Ce serait injuste, car ce serait ne pas tenir compte de l'ensemble des charges budgétaires de ce territoire (ni, éventuellement, de ses charges extra-budgétaires en cas d'occupation, de dévastations et pertes causées par la guerre, etc.).

2° Ce serait erroné, car pareil système permettrait logiquement aux divers territoires d'invoquer, pour être mises en ligne de compte, toutes sortes d'autres dépenses qu'ils auraient effectuées au cours de leur vie commune (v. *supra*, § 64).

C'est pourquoi le seul procédé régulier est d'admettre, conventionnellement, qu'avant d'être détaché de l'ancien État chaque territoire a participé au service de la dette publique en propor

tion de sa force contributive, c'est-à-dire dans la proportion même dans laquelle l'ancienne dette doit être répartie.

En partant des considérations que nous venons d'exposer, nous pouvons à présent dresser le tableau ci-contre (v. *supra*, p. 376-377) :

TABLEAU N° 3

LES TERRITOIRES	devaient participer au service de la dette	ONT PARTICIPÉ AU SERVICE DE LA DETTE PENDANT LES ANNÉES :					
	pendant les années 1911-1925	1911-1915		1916-1920		1921-1925	
	dans une proportion de :	dans une proportion	c.-à-d. en % %	dans une proportion	c.-à-d. en % %	dans une proportion	c.-à-d. en % %
A	10	—	—	—	—	—	—
B	15	15	16 2/3	—	—	—	—
C	25	25	27 7/9	25	33 1/3	—	—
D	50	50	55 5/9	50	66 2/3	50	100
Total	100	90	100	75	100	50	100

Ces données nous permettent de dresser cet autre tableau :

TABLEAU N° 4

PÉRIODES	TERRITOIRES	DEVAIENT PAYER			ONT PAYÉ EFFECTIVEMENT			sont passifs	sont actifs
		%	de la somme	montant	%	de la somme	montant		
1911-1915	A	10	10 m. de frs	1	—	10 m. de frs	—	1	—
	B	15		1 1/2	16 2/3		1 2/3	—	1/6
	C	25		2 1/2	27 7/9		2 7/9	—	5/18
	D	50		5	55 5/9		5 5/9	—	5/9
	Total	100		10	100		10	1	1
1916-1920	A	10	10 m. de frs	1	—	10 m. de frs	—	1	—
	B	15		1 1/2	—		—	1 1/2	—
	C	25		2 1/2	33 1/3		3 1/3	—	5/6
	D	50		5	66 2/3		6 2/3	—	1 2/3
	Total	100		10	100		10	2 1/2	2 1/2
1921-1925	A	10	10 m. de frs	1	—	10 m. de frs	—	1	—
	B	15		1 1/2	—		—	1 1/2	—
	C	25		2 1/2	—		—	2 1/2	—
	D	50		5	100		10	—	5
	Total	100		10	100		10	5	5
Total	A	—		3	—		—	3	—
	B			4 1/2			1 2/3	3	1/6
	C			7 1/2			6 1/9	2 1/2	1 1/9
	D			15			22 2/9	—	7 2/9
	Total			30			30	8 1/2	8 1/2

Ce dernier tableau montre quels sont les territoires actifs et, resp., passifs et dans quelle proportion ils le sont.

§ 70

3. — Règlements des comptes entre les États actifs et les États passifs

Afin de régler les comptes entre les États actifs et les États passifs, il faut établir, d'une part, les montants payés par chacun des territoires en question pour le compte de chaque autre, et, d'autre part, les montants dus par chacun des territoires à chaque autre, après quoi on dresse le bilan des réclamations et des dettes de chaque territoire par rapport à chaque autre.

Pour opérer ce calcul, il convient de s'inspirer de la règle suivante :

La créance de chaque territoire actif pour chaque période comprise entre deux séparations doit être répartie entre les États respectivement passifs en proportion de leurs arriérés pour la même période (ou, ce qui revient au même : les arriérés de chaque territoire passif pour une période donnée doivent être répartis entre les États respectivement actifs en proportion de leurs créances pour la même période).

Dans notre exemple (tableau n° 4), seul le territoire A comporte, pour les années 1911-1915, un passif de 1 million de francs ; tous les autres territoires sont actifs, à savoir : B, de 1/6 de million ; C, de 5/18 ; D, de 5/9. Il est évident que le territoire A doit aux trois autres des sommes qui représentent respectivement les montants de leurs actifs, soit en tout : 1/6 + 5/18 + 5/9 = 1 million de francs.

Pour les années 1921-1925, la situation est également nette : seul D est actif de 5 millions ; les trois autres sont passifs : A, de 1 million ; B, de 1 1/2 ; C, de 2 1/2, soit en tout de 5 millions.

Mais pour les années 1916-1920 *deux* territoires sont passifs : A de 1 et B de 1 1/2 million ; les *deux* autres sont actifs : C de 5/6 et D de 1 2/3 million. Pour déterminer ce que chacun des territoires passifs (A et B) doit à chacun des territoires actifs (C et D), il faut répartir les sommes payées en trop par chacun de ces derniers (5/6 million par C, 1 2/3 par D) en proportion des arriérés de chacun des territoires passifs (A, 1 million ; B, 1 1/2 million). Nous obtiendrons ainsi, pour les années 1916-1920, les chiffres suivants :

TABLEAU N° 5

ACTIFS \ PASSIFS	A	B	TOTAL
C	1/3	1/2	5/6
D	2/3	1	1 2/3
Total	1	1 1/2	2 1/2

Dès lors nous pouvons établir :

TABLEAU N° 6

ACTIFS \ PASSIFS	PÉRIODES	A	B	C	TOTAL
B	1911-1915	1/6	—	—	1/6
	1916-1920	—	—	—	—
	1921-1925	—	—	—	—
	Total	1/6	—	—	1/6
C	1911-1915	5/18	—	—	5/18
	1916-1920	1/3	1/2	—	5/6
	1921-1925	—	—	—	—
	Total	11/18	1/2	—	1 1/9
D	1911-1915	5/9	—	—	5/9
	1916-1920	2/3	1	—	1 2/3
	1921-1925	1	1 1/2	2 1/2	5
	Total	2 2/9	2 1/2	2 1/2	7 2/9
Total	1911-1915	1	—	—	1
	1916-1920	1	1 1/2	—	2 1/2
	1921-1925	1	1 1/2	2 1/2	5
	Total	3	3	2 1/2	8 1/2

D'où nous obtenons :

TABLEAU N° 7

ACTIFS \ PASSIFS	A	B	C	TOTAL
B	1/6	—	—	1/6
C	11/18	1/2	—	1 1/9
D	2 2/9	2 1/2	2 1/2	7 2/9
Total	3	3	2 1/2	8 1/2

En ce qui concerne la TURQUIE, nous pouvons établir, *grosso modo*, les comptes que voici :

Par rapport à la Turquie d'avant les guerres balkaniques, la Turquie d'après 1920 représente 60 %, les territoires balkaniques détachés 20 % et les territoires asiatiques 20 %, total : 100 % (*supra*, p. 378-379 et 384).

La « Turquie » a payé en tout, pour le compte des autres États, 3,6 millions de livres turques, y compris, pour le compte des territoires balkaniques, 3 millions ; pour celui des territoires asiatiques, 0,6 million[1]. Les paiements effectués pour le compte des territoires asiatiques détachés après 1920 ont été évidemment postérieurs à cette date ; or, comme la quote-part des territoires balkaniques est à peu près égale à celle des territoires asiatiques, on peut estimer qu'après 1920 la Turquie a payé pour le compte de chacune de ces deux catégories de territoires 0,6 millions, soit, en tout, 1,2 million de livres turques ; avant 1920, elle aurait donc payé pour le compte des territoires balkaniques 3,6 — 1,2 = 2,4 million. Il en résulte que cette somme de 2,4 millions a été payée pour le compte des territoires balkaniques aussi bien par la Turquie actuelle que par les territoires asiatiques, dans la proportion, notamment, de 60 à 20, soit de 75 % et de 25 %, à savoir : de 1,8 million et 0,6 million respectivement. Le calcul définitif se présenterait donc de la façon suivante :

TABLEAU C

ACTIFS \ PASSIFS	TERRITOIRES BALKANIQUES			TERRITOIRES ASIATIQUES			TOTAL		
	1913-1920	1921-1924	total	1913-1920	1921-1924	total	1913-1920	1921-1924	total
Territoires asiatiques	0.6	—	0.6	—	—	—	0.6	[illegible]	0.6
Turquie actuelle	1.8	0.6	2.4	—	0.6	0.6	1.8	[illegible]	3.0
Total	2.4	0.6	3.0	—	0.6	0.6	2.4	1.2	3.6

1. *Tableaux subsidiaires*, partie II, *Récapitulation*.

D'où :

TABLEAU D

ACTIFS \ PASSIFS	TERRITOIRES BALKANIQUES	TERRITOIRES ASIATIQUES	TOTAL
Territoires asiatiques	0.6	—	0.6
Turquie actuelle	2.4	0.6	3.0
Total	3.0	0.6	3.6

et non comme l'établit le Conseil de la Dette Ottomane :

TABLEAU E

ACTIFS \ PASSIFS	TERRITOIRES BALKANIQUES	TERRITOIRES ASIATIQUES	TOTAL
Turquie actuelle	3.0	0.6	3.6

***

On serait tenté, en partant du tableau n° 4 (*supra*, p. 390), d'adopter un calcul « simplifié » établi de la façon suivante : compenser les totaux passifs de chaque territoire (colonne 9, rangs 16-20) par les totaux actifs des mêmes territoires (colonne 10, mêmes rangs), à savoir :

TABLEAU N° 8

LES TERRITOIRES	SONT		SOLDES	
	passifs	actifs	passifs	actifs
A	3	—	3	—
B	3	1/6	2 5/6	—
C	2 1/2	1 1/9	1 7/18	—
D	—	7 2/9	—	7 2/9
Total	8 1/2	8 1/2	7 2/9	7 2/9

et considérer les soldes ainsi obtenus comme respectivement dus ou à recevoir par chaque territoire en question.

Cependant, pareil calcul « simplifié » est faux en principe ; pratiquement, il risque dans certains cas d'entraîner pour tels ou tels territoires un préjudice considérable et injustifié et pour tels autres un gros avantage également injustifié.

En effet, au lieu de compenser, comme il le faudrait, les réclamations de tel ou tel territoire actif à l'égard de tel autre par les dettes *du même territoire envers le même*, le calcul en question compense *toutes* les réclamations d'un seul et même territoire à l'égard des *divers* autres par *toutes* ses dettes envers les *divers* autres.

Nous pouvons déterminer les résultats exacts de l'application de ce système *irrégulier* (tableau n° 8) en comparaison avec ceux auxquels aboutit le système régulier (tableau n° 7).

TABLEAU N° 9

ACTIFS \ PASSIFS	D'APRÈS LE SYSTÈME :	A	B	C	TOTAL
B	régulier	1/6	—	—	1/6
	irrégulier	—	—	—	—
	+ —	+ 1/6	—	—	+ 1/6
C	régulier	11/18	1/2	—	1 1/9
	irrégulier	—	—	—	—
	+ —	+ 11/18	+ 1/2	—	+ 1 1/9
D	régulier	2 2/9	2 1/2	2 1/2	7 2/9
	irrégulier	3	2 5/6	1 7/18	7 2/9
	+ —	— 7/9	— 1/3	+ 1 1/9	—
Total	régulier	3	3	2 1/2	8 1/2
	irrégulier	3	2 5/6	1 7/18	7 2/9
		—	+ 1/6	+ 1 1/9	1 5/18

Ainsi donc, à la suite de l'application du système irrégulier (tableau n° 8), il y aurait pour les divers territoires — au cas

ou tels ou tels d'entre eux n'auraient pas effectué les paiements qui leur incombaient — soit un avantage (+), soit un préjudice (—) injustifié — avantage dans ce sens que tel ou tel territoire n'aurait pas subi le dommage qu'aurait dû lui causer, d'après le système régulier, le fait que tel autre territoire n'aurait pas effectué ses paiements ; préjudice dans ce sens qu'il subirait un dommage injustifié du fait qu'un autre territoire n'aurait pas effectué des paiements auxquels il n'a rien à voir.

TABLEAU N° 10

TERRITOIRES	EN CAS DE NON-PAIEMENT PAR :		
	A	B	C
B	+ 1/6	(— 1/6)	—
C	+ 11/18	+ 1/2	(— 1 1/9)
D	— 7/9	— 1/3	+ 1 1/9
Total	—	—	—

Bien entendu, si l'éventualité d'un non-paiement n'est pas pratiquement à prévoir, on peut adopter, pour simplifier le règlement des comptes, ce système irrégulier. Il semble toutefois que, lorsque le règlement est différé à des délais considérables, les complications du système régulier ne sont pas assez grandes pour qu'il soit utile d'y renoncer ; il peut arriver par la suite qu'on soit amené, par la force des circonstances, à regretter de n'avoir pas appliqué le système régulier.

* * *

On aurait pu être tenté d'appliquer le système irrégulier en question pour établir la balance entre les dettes de la TURQUIE envers les porteurs et ses créances envers les territoires pour le compte desquels elle avait effectué des paiements. L'article 46 stipule notamment, d'une façon catégorique, que « ... *La Turquie ne pourra en aucune façon être rendue responsable des parts contributives mises à la charge des autres États* ».

Il y aurait tout lieu d'en conclure que, puisque, aux termes de l'article 46, tous les États débiteurs devront participer, à partir des dates déterminées, aux charges annuelles afférentes au service de la dette ottomane, la Turquie aurait le droit de considérer tous les excédents de ses paiements pour la période écoulée comme des avances sur ses paiements futurs (v. *supra*, p. 324), et cela sans qu'il y ait à considérer si les autres États auront ou non payé les annuités dont ils sont redo-

vables d'après l'article 46 — autrement dit il y aurait lieu, tout simplement, de déduire des sommes dues par la Turquie aux créanciers les sommes qu'elle leur a payées pour le compte des autres territoires.

Déduire de la part contributive de la Turquie — part restée en souffrance et due aux créanciers — les seuls paiements effectués par les autres États débiteurs et afférents aux annuités passées dont la Turquie s'est intégralement acquittée envers les créanciers, serait reconnaître, en effet, que la Turquie est indirectement responsable des parts contributives mises à la charge de ses codébiteurs.

Dans l'occurrence, le Conseil de la Dette Publique Ottomane n'adopta pas, comme de juste, pareille manière de voir, et ses calculations ont abouti au résultat suivant[1] :

TABLEAU F

	en livres turques		en livres turques
Total des sommes dues aux créanciers	80.801.478,63	1. Versements effectués par la Turquie 2. Montants restés en souffrance	40.654.649,89 40.146.828,74
Total	80.801.478,63	Total	80.801.478,63
1. Versements effectués par la Turquie 2. Montants restés en souffrance sur la part contributive incombant à la Turquie	40.654.649,89 27.218.876,86	1. Part contributive incombant à la Turquie 2. Montants payés par la Turquie pour le compte des autres États débiteurs	64.212.552,21 3.660.974,54
Total	67.873.526,75	Total	67.873.526,75
1. Montants dus aux créanciers 2. Montants dus à la Turquie	40.146.828,74 3.660.974,54	Montants restés en souffrance sur les parts contributives incombant : 1. à la Turquie 2. aux autres États	 27.218.876,86 16.588.926,42
Total	43.807.803,28	Total	43.807.803,28
Montants dus par les États autres que la Turquie	16.588.926,42	1. Montants revenant à la Turquie 2. Montants revenant aux créanciers	3.660.974,54 12.927.951,88
Total	16.588.926,42	Total	16.588.926,42

1. Composé d'après les *Tableaux modifiés*, p. 305 et suiv.

On peut tirer de ces données les conclusions suivantes :

La part contributive incombant à la Turquie égale 64,2 millions de livres turques ; elle en a payé 40,6 millions ; il semblerait donc qu'il en devrait rester en souffrance 23,6 millions ; en fait, le montant des sommes restées en souffrance sur la part contributive qui incombe à la Turquie s'élève à 27,2 millions de livres turques, ce qui offre un excédent de 3,6 millions. Ces 3,6 millions, la Turquie les a payés pour le compte des autres États, de sorte que le montant des sommes restées en souffrance sur les parts contributives incombant aux autres États, soit 16,6 millions de livres turques, implique 3,6 millions qui reviennent à la Turquie et 13 millions aux créanciers.

En principe, seule une pareille solution est parfaitement juste (v. *supra*, p. 323), car on ne saurait compenser les prétentions de la Turquie à l'égard des autres États par ses dettes envers les porteurs de titres.

Cette solution s'appuie sur les art. 55, alinéa 3, et 52, alinéa 6, qui prévoient précisément, pour compenser les « sommes arriérées dont la Turquie se trouverait encore redevable », non pas les paiements qu'elle-même aura faits antérieurement en sus de la somme qui lui incombait, mais seulement les paiements *effectifs* qu'auront faits (éventuellement) les autres États.

Il subsiste cependant un certain désaccord entre les art. 55, alinéa 2, et 52, alinéa 6, et l'article 46, alinéa 2.

§ 71

II. — Cas ou les annuités de l'ancienne dette n'ont pas été intégralement servies pendant la période écoulée

1. — Règles pour établir l'actif et le passif de chaque territoire

Au cas où les intérêts de la dette n'auraient pas été intégralement payés, les calculs devraient être faits sur les mêmes bases que celles que nous venons d'indiquer (§§ 67-69) ; à cette différence près qu'à côté des États actifs il y aurait à faire entrer en ligne de compte les porteurs de titres pour la somme qui ne leur aura pas été payée durant la période en question.

Supposons, par exemple, que le paiement des intérêts aux porteurs s'est présenté de la façon suivante :

Tableau n° 11

Période	Devait être payé	A été effectivement payé	Différence non payée
1911-1915	10 m. de frs	9 m. de frs	1 m. de frs
1916-1920	10 m. de frs	8 m. de frs	2 m. de frs
1921-1925	10 m. de frs	—	10 m. de frs
Total	30 m. de frs	17 m. de frs	13 m. de frs

En partant des règles exposées plus haut (v. *supra*, tableau n° 4, p. 390), nous obtiendrons :

TABLEAU N° 12

	PORTEURS ET TERRITOIRES	DEVAIENT PAYER			ONT PAYÉ EFFECTIVEMENT			SONT RESTÉS	
		%	de la somme	montant	%	de la somme	montant	passifs	actifs
1911-1915	porteurs	—	10 m. de frs	—	—	9 m. de frs	1	—	1
	A	10		1	—		—	1	—
	B	15		1 1/2	16 2/3		1 1/2	—	—
	C	25		2 1/2	27 7/9		2 1/2	—	—
	D	50		5	55 5/9		5	—	—
	Total	100		10	100		1+9=10	1	1
1916-1920	porteurs	—	10 m. de frs	—	—	8 m. de frs	2	—	2
	A	10		1	—		—	1	—
	B	15		1 1/2	—		—	1 1/2	—
	C	25		2 1/2	33 1/3		2 2/3	—	1/6
	D	50		5	66 2/3		5 1/3	—	1/3
	Total	100		10	100		2+8=10	2 1/2	2 1/2
1921-1925	porteurs	—	10 m. de frs	—	—	—	10	—	10
	A	10		1	—		—	1	—
	B	15		1 1/2	—		—	1 1/2	—
	C	25		2 1/2	—		—	2 1/2	—
	D	50		5	—		—	5	—
	Total	100		10	—		10	10	10
Total	porteurs	—	30 m. de frs	—	—	17 m. de frs	13	—	13
	A	10		3	—		—	3	—
	B	15		4 1/2	—		1 1/2	3	—
	C	25		7 1/2	—		5 1/6	2 1/2	1/6
	D	50		15	—		10 1/3	5	1/3
	Total	100		30	—		13+17=30	13 1/2	13 1/2

D'où (calcul analogue à celui de la p. 392), nous obtenons :

TABLEAU N° 13

PASSIFS / ACTIFS	PÉRIODES	A	B	C	D	TOTAL
Porteurs	1911-1915	1	—	—	—	1
	1916-1920	4 /5	1 1 /5	—	—	2
	1921-1925	1	1 1 /2	2 1 /2	5	10
	Total	2 4 /5	2 7 /10	2 1 /2	5	13
C	1911-1915	—	—	—	—	—
	1916-1920	1 /15	1 /10	—	—	1 /6
	1921-1925	—	—	—	—	—
	Total	1 /15	1 /10	—	—	1 /6
D	1911-1915	—	—	—	—	—
	1916-1920	2 /15	1 /5	—	—	1 /3
	1921-1925	—	—	—	—	—
	Total	2 /15	1 /5	—	—	1 /3
Total	1911-1915	1	—	—	—	1
	1916-1920	1	1 1 /2	—	—	2 1 /2
	1921-1925	1	1 1 /2	2 1 /2	5	10
	Total	3	3	2 1 /2	5	13 1 /2

Ce qui nous donne en fin de compte :

TABLEAU N° 14

PASSIFS / ACTIFS	A	B	C	D	TOTAL
Porteurs	2 4 /5	2 7 /10	2 1 /2	5	13
C	1 /15	1 /10	—	—	1 /6
D	2 /15	1 /5	—	—	1 /3
Total	3	3	2 1 /2	5	13 1 /2

* * *

En ce qui concerne la TURQUIE, nous pourrions établir, *grosso modo*

le calcul suivant (en millions de livres turques) (v. tableau F, p. 397).

TABLEAU G

	PARTS CONTRIBUTIVES	PAYÉ PAR LA TURQUIE POUR LE COMPTE DE	MONTANTS RESTANT DUS AUX CRÉANCIERS
Turquie	64.2	37.0	27.2
Territoires balkaniques	10.6	3.0	7.6
Territoires asiatiques	6.0	0.6	5.4
Total	80.8	40.6	40.2

Nous avons donné plus haut (tableau D) la répartition de 3,6 millions de livres turques payés par la Turquie pour le compte des autres États. En résumant toutes ces données en un seul tableau, nous obtenons :

TABLEAU H

PASSIFS / ACTIFS	TERRITOIRES BALKANIQUES	TERRITOIRES ASIATIQUES	TURQUIE	TOTAL
Porteurs	7.6	5.4	27.2	40.2
Territoires asiatiques	0.6	—	—	0.6
Turquie	2.4	0.6	—	3.0
Total	10.6	6.0	27.2	43.8

Le Conseil de la Dette Publique Ottomane, pour des raisons exposées plus haut (v. p. 384-385), a obtenu des chiffres différents, à savoir :

TABLEAU I

PASSIFS / ACTIFS	TERRITOIRES BALKANIQUES	TERRITOIRES ASIATIQUES	TURQUIE	TOTAL
Porteurs	7.6	5.4	27.2	40.2
Turquie	3.0	0.6	—	3.6
Total	10.6	6.0	27.2	43.8

§ 72

2. — Règlement des comptes entre les États passifs, les États actifs et les créanciers

1. *Chaque paiement partiel, effectué par un territoire passif à titre d'amortissement de son passif, doit être réparti entre les porteurs de titres de l'ancienne dette, s'il y en a, et ceux des territoires actifs envers lesquels ce territoire passif est débiteur, cette répartition devant se faire proportionnellement au montant des prétentions dont se réclament envers le territoire passif donné chacun des territoires actifs et les porteurs de titres de l'ancienne dette.*

Reprenons notre exemple (tableau n° 14) :

PASSIFS / ACTIFS	A	B	C	D	TOTAL
Porteurs	2 4/5	2 7/10	2 1/2	5	13
C	1/15	1/10	—	—	1/6
D	2/15	1/5	—	—	1/3
Total	3	3	2 1/2	5	13 1/2

Supposons qu'on ait créé, pour régler ces comptes, une institution spéciale et que le territoire A lui ait versé, à compte de son passif de 3 millions, 1 million de francs. Il aurait été tout à fait contraire à la bonne règle de délivrer toute cette somme aux seuls porteurs de titres ou à un seul territoire C ou D. Cet acompte doit évidemment être réparti entre les divers membres actifs (y compris les porteurs) qui ont des prétentions à l'égard de A, proportionnellement au chiffre de ces prétentions, à savoir :

Tableau n° 15

	PROPORTION	MONTANT
Porteurs	2 4/5	14/15 m. de frs
C	1/15	1/45 m. de frs
D	2/15	2/45 m. de frs
Total	3	1 m. de frs

Il importe que la répartition des sommes obtenues des territoires passifs soit faite d'une façon régulière, non seulement pour que chacun des membres actifs obtienne en temps dû ce qui lui revient, mais aussi pour que chacun d'entre eux conserve sa créance envers son débiteur même et pour une somme exactement égale à celle qu'il a payée pour le compte de ce dernier — circonstance qui pourrait avoir une grande portée au cas où l'un des territoires passifs viendrait par la suite à suspendre ses payements.

2. *Au cas où l'un des territoires passifs suspendrait ou n'effectuerait pas les paiements dont il est redevable envers les porteurs ou les autres territoires, les sommes qui pourraient lui être dues par d'autres territoires passifs devront être employées à combler ce déficit et réparties entre les porteurs et les territoires actifs, proportionnellement à leurs prétentions à l'égard du territoire passif en question.*

Supposons dans notre exemple que C n'effectue pas les paiements qui lui incombent. En ce cas, si A verse, par exemple, 1 million de francs à compte de son passif, cette somme doit être répartie, ainsi que l'indique le tableau 15, avec cette différence, toutefois, que la somme qui revient à C, soit 1/45 de million de francs, ne doit pas être payée à ce dernier, mais répartie pour son compte entre ses créanciers. Dans notre exemple (tableau n° 14), C n'a qu'un seul créancier — les porteurs, c'est donc à eux que reviendra pour le compte de C la somme en question.

3. *Lorsque le règlement des comptes est confié à une institution spéciale et que les paiements des arriérés par les divers débiteurs sont fixés à tels ou tels termes différés, il est fort recommandable — pour sauvegarder les intérêts légitimes des porteurs des titres de l'ancienne dette — que ceux-ci touchent non seulement les parts qui leur reviendront sur les versements effectués par les territoires passifs, mais aussi les sommes qui reviendront aux territoires actifs et qui devront alors être portées au compte de ces derniers en diminution de leurs redevances envers les porteurs.*

Une telle règle a été établie par le traité de *Lausanne*.

Art. 55, al. 2 : « Le montant des annuités versées par les États autres que la Turquie au Conseil de la Dette sera porté par ce dernier jusqu'à concurrence des sommes payées par la Turquie pour le compte desdits États, en déduction des sommes arriérées dont la Turquie se trouverait encore redevable. »

Prenons — en chiffres ronds pour simplifier le calcul — les données établies par le Conseil de la Dette Publique Ottomane (v. *supra*, tabl. 1) et déterminons les divers montants de l'annuité (1/20 du capital passif) dus par la Turquie, par les États balkaniques et par les territoires asiatiques, en regard des sommes qui reviennent à la Turquie et aux porteurs.

TABLEAU K

PASSIFS / ACTIFS	TERR. BALKAN.		TERR. ASIAT.		TURQUIE		TOTAL	
	total	annuité	total	annuité	total	annuité	total	annuité
Porteurs	7	7/20	5	1/4	28	1 2/5	40	2
Turquie	3	3/20	1	1/20	—	—	4	1/5
Total	10	1/2	6	3/10	28	1 2/5	44	2 1/5

Dans nos schémas, nous avons toujours résumé en deux sommes globales les sommes qui concernent les États balkaniques d'une part, les territoires asiatiques d'autre part, comme s'il ne s'agissait que de deux États : d'un État balkanique et d'un État asiatique. Il nous faut rappeler ici l'explication que nous en avons donnée plus haut (*supra*, p. 376) : elle s'applique tout particulièrement à l'exposé qui va suivre.

Dans l'occurrence, le règlement pourrait être fait suivant l'un des six procédés que voici :

1. — Les paiements des territoires balkaniques et asiatiques sont *intégralement portés au crédit de la Turquie à partir de la première année et jusqu'à extinction de sa créance totale, indépendamment de la personne du payeur.*

En ce cas (à condition, bien entendu, que les paiements soient régulièrement effectués), la durée de l'opération peut être représentée par la formule suivante : 4 (créance totale de la Turquie envers les États passifs) : (1/2 + 3/10) (annuités des territoires balkaniques et asiatiques) = 5 (premières années).

2. — Les paiements des territoires balkaniques et asiatiques sont *intégralement portés au crédit de la Turquie à partir de la première année, mais seulement jusqu'à extinction des dettes respectives de ces territoires envers la Turquie.*

En ce cas, il y aurait deux opérations :

1. Pour les territoires balkaniques, d'une durée de 3 : 1/2 = 6 (premières années), et

2. Pour les territoires asiatiques, d'une durée de 1 : 3/10 = 3 1/3 (premières années).

3. — Les paiements des territoires balkaniques et asiatiques *sont portés au crédit de la Turquie* non pas intégralement, mais *pour une somme proportionnelle au rapport entre sa créance totale envers ces territoires et le montant global des créances qui existent à leur égard.*

La proportion est égale à (3 + 1) : (10 + 6) = 1/4, par conséquent il sera porté au crédit de la Turquie 1/4 de 1/2, soit 1/8 de mill. de l. tq. sur l'annuité des territoires *balkaniques*, et 1/4 de 3/10, soit 3/40 de mill. de l. tq. sur celle des territoires *asiatiques*, en tout 1/5 de mill. de l. tq. La durée de l'opération sera donc en ce cas de 4 : 1/5 = 20 années, c'est-à-dire la durée même du terme auquel avait été fixé le service ces annuités.

4. — Les paiements des territoires balkaniques et asiatiques sont

portés au crédit de la Turquie pour des sommes respectivement proportionnelles, d'une part, au rapport entre les créances de la Turquie envers les territoires balkaniques et le total des créances existant envers ces derniers, et, d'autre part, au rapport entre les créances de la Turquie envers les territoires asiatiques et le total des créances existant à l'égard de ceux-ci.

Ces proportions égalent pour les territoires balkaniques : 3 : 10 = 3/10, pour les asiatiques : 1 : 6 = 1/6. Par conséquent, il sera porté au crédit de la Turquie 3/10 de 1/2 mill., soit 3/20 de mill. de l. tq. sur l'annuité des territoires *balkaniques*, et 1/6 de 3/10 mill. = 1/20 de mill. de l. tq. sur celle des territoires *asiatiques*, en tout 1/5 de mill. de l. tq. La durée de l'opération sera donc, comme pour le cas précédent, de 4 : 1/5 = 20 années, ce qui est le terme même du service des annuités.

5. — Les paiements des territoires balkaniques et asiatiques sont *intégralement* portés au crédit de la Turquie, mais pendant les *dernières années* seulement, *à savoir pendant un nombre d'années nécessaire à l'extinction de la créance totale de la Turquie, d'où que proviennent les paiements.*

En ce cas, de même que dans le premier, l'opération devra durer cinq ans, mais ce seront les cinq *dernières* années du terme de vingt ans fixé pour le payement des annuités.

6. — Les paiements des territoires balkaniques et asiatiques sont *intégralement* portés au crédit de la Turquie pendant les *dernières années, à savoir pendant les années nécessaires pour l'extinction des dettes respectives de ces territoires envers la Turquie.*

En ce cas, de même que dans le deuxième, il faudra six ans pour les territoires balkaniques, 3 1/3 ans pour les asiatiques, mais ce seront les dernières années du terme de vingt ans.

Les résultats obtenus à l'aide de tel ou tel de ces six procédés ressortent du tableau suivant :

TABLEAU L
(En mill. de livres turques)

PROCÉDÉ N°	PENDANT DES ANNÉES :	LA DETTE DE LA TURQUIE A TITRE D'ARRIÉRÉS ENVERS LES PORTEURS EST AMORTIE POUR UNE SOMME ET POUR LE COMPTE DES PAIEMENTS DE :							
		TURQUIE		TERR. BALKAN.		TERR. ASIAT.		TOTAL	
		annuité	total	annuité	total	annuité	total	annuité	total
1	5 prem.	1 2/5	7	1/2	2 1/2	3/10	1 1/2	2 1/5	11
	12 1/7 sv.	1 2/5	17	—	—	—	—	1 2/5	17
	2 6/7 sv.	—	—	—	—	—	—	—	—
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
2	3 1/3 prem.	1 2/5	4 2/3	1/2	1 2/3	3/10	1	2 1/5	7 1/3
	2 2/3 sv.	1 2/5	3 11/15	1/2	1 1/3	—	—	1 9/10	5 1/15
	11 1/7 sv.	1 2/5	15 3/5	—	—	—	—	1 2/5	15 3/5
	2 6/7 sv.	—	—	—	—	—	—	—	—
	Total	—	24	—	3	—	1	—	28
3	17 1/7 prem.	1 2/5	24	1/8	2 1/7	3/40	1 2/7	1 3/5	27 3/7
	2 6/7 sv.	—	—	1/8	5/14	3/40	3/14	1/5	4/7
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
4	17 1/7 prem.	1 2/5	24	3/20	2 4/7	1/20	6/7	1 3/5	27 3/7
	2 6/7 sv.	—	—	3/20	3/7	1/20	1/7	1/5	4/7
	Total	—	24	—	3	—	1	—	28
5	15 prem.	1 2/5	21	—	—	—	—	1 2/5	21
	2 1/7 sv.	1 2/5	3	1/2	1 1/14	3/10	9/14	2 1/5	4 5/7
	2 6/7 sv.	—	—	1/2	1 3/7	3/10	6/7	4/5	2 2/7
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
	14 prem.	1 2/5	19 3/5	—	—	—	—	1 2/5	19 3/5
	2 2/3 sv.	1 2/5	3 11/15	1/2	1 1/3	—	—	1 9/10	5 1/15
	[illegible] 21 sv.	1 2/5	2/3	1/2	5 21	3/10	[illegible]	2 1/5	1 1 21
	[illegible]	—	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Si nous faisons maintenant les calculs comparatifs pour les diverses périodes, en envisageant séparément les dettes à titre d'arriérés de la

Turquie, des États balkaniques et des territoires asiatiques envers les porteurs, nous obtiendrons les chiffres suivants :

TABLEAU M
(En mill. de livres turques)

DÉBITEURS	PROCÉDÉ N°	AMORTISSENT SUR LEURS DETTES AUX PORTEURS LA SOMME SUIVANTE AU BOUT DE :							
		3 1/3 années	5 années	6 années	14 années	15 années	16 2/3 années	17 1/7 années	20 années
Turquie	1	7 1/3	11	12 2/5	23 3/5	25	27 1/3	28	(28)
	2	7 1/3	10 1/2	12 2/5	23 3/5	25	27 1/3	28	(28)
	3	5 1/3	8	9 3/5	22 2/5	24	26 2/3	27 3/7	28
	4	5 1/3	8	9 3/5	22 2/5	24	26 2/3	27 3/7	28
	5	4 2/3	7	8 2/5	19 3/5	21	24 2/3	25 5/7	28
	6	4 2/3	7	8 2/5	19 3/5	21 1/2	24 2/3	25 5/7	28
Terr. balkan.	1	—	—	1/2	4 1/2	5	5 5/6	6 1/4	7 1/2
	2	—	—	—	4	4 1/2	5 1/3	5 4/7	7
	3	1 1/4	1 7/8	2 1/4	5 1/4	5 5/8	6 1/4	6 6/14	7 1/2
	4	1 1/6	1 3/4	2 1/10	4 9/10	5 1/4	5 5/6	6	7
	5	1 2/3	2 1/2	3	7	7 1/2	(7 1/2)	(7 1/2)	(7 1/2)
	6	1 2/3	2 1/2	3	7	(7)	(7)	(7)	(7)
Terr. asiat.	1	—	—	3/10	2 7/10	3	3 1/2	3 9/14	4 1/2
	2	—	1/2	4/5	3 1/5	3 1/2	4	4 1/7	5
	3	3/4	1 1/8	1 7/20	3 3/20	3 3/8	3 3/4	3 6/7	4 1/2
	4	5/6	1 1/4	1 1/2	3 1/2	3 3/4	4 1/6	4 2/7	5
	5	1	1 1/2	1 4/5	4 1/5	4 1/2	(4 1/2)	(4 1/2)	(4 1/2)
	6	1	1 1/2	1 4/5	4 1/5	4 1/2	5	(5)	(5)
Total	1	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	2	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	3	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	4	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	5	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	6	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40

TABLEAU L
(En mill. de livres turques)

PROCÉDÉ N°	PENDANT DES ANNÉES :	LA DETTE DE LA TURQUIE A TITRE D'ARRIÉRÉS ENVERS LES PORTEURS EST AMORTIE POUR UNE SOMME ET POUR LE COMPTE DES PAIEMENTS DE :							
		TURQUIE		TERR. BALKAN.		TERR. ASIAT.		TOTAL	
		annuité	total	annuité	total	annuité	total	annuité	total
1	5 prem.	1 2/5	7	1/2	2 1/2	3/10	1 1/2	2 1/5	11
	12 1/7 sv.	1 2/5	17	—	—	—	—	1 2/5	17
	2 6/7 sv.	—	—	—	—	—	—	—	—
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
2	3 1/3 prem.	1 2/5	4 2/3	1/2	1 2/3	3/10	1	2 1/5	7 1/3
	2 2/3 sv.	1 2/5	3 11/15	1/2	1 1/3	—	—	1 9/10	5 1/15
	11 1/7 sv.	1 2/5	15 3/5	—	—	—	—	1 2/5	15 3/5
	2 6/7 sv.	—	—	—	—	—	—	—	—
	Total	—	24	—	3	—	1	—	28
3	17 1/7 prem.	1 2/5	24	1/8	2 1/7	3/40	1 2/7	1 3/5	27 3/7
	2 6/7 sv.	—	—	1/8	5/14	3/40	3/14	1/5	4/7
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
4	17 1/7 prem.	1 2/5	24	3/20	2 4/7	1/20	6/7	1 3/5	27 3/7
	2 6/7 sv.	—	—	3/20	3/7	1/20	1/7	1/5	4/7
	Total	—	24	—	3	—	1	—	28
5	15 prem.	1 2/5	21	—	—	—	—	1 2/5	21
	2 1/7 sv.	1 2/5	3	1/2	1 1/14	3/10	9/14	2 1/5	4 5/7
	2 6/7 sv.	—	—	1/2	1 3/7	3/10	6/7	4/5	2 2/7
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
	14 prem.	1 2/5	19 3/5	—	—	—	—	1 2/5	19 3/5
	2 2/3 sv.	1 2/5	3 11/15	1/2	1 1/3	—	—	1 9/10	5 1/15
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	—	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]

Si nous faisons maintenant les calculs comparatifs pour les diverses périodes, en envisageant séparément les dettes à titre d'arriérés de la

Turquie, des États balkaniques et des territoires asiatiques envers les porteurs, nous obtiendrons les chiffres suivants :

TABLEAU M
(En mill. de livres turques)

DEBITEURS	PROCÉDÉ N°	AMORTISSENT SUR LEURS DETTES AUX PORTEURS LA SOMME SUIVANTE AU BOUT DE :							
		3 1/3 années	5 années	6 années	14 années	15 années	16 2/3 années	17 1/7 années	20 années
Turquie	1	7 1/3	11	12 2/5	23 3/5	25	27 1/3	28	(28)
	2	7 1/3	10 1/2	12 2/5	23 3/5	25	27 1/3	28	(28)
	3	5 1/3	8	9 3/5	22 2/5	24	26 2/3	27 3/7	28
	4	5 1/3	8	9 3/5	22 2/5	24	26 2/3	27 3/7	28
	5	4 2/3	7	8 2/5	19 3/5	21	24 2/3	25 5/7	28
	6	4 2/3	7	8 2/5	19 3/5	21 1/2	24 2/3	25 5/7	28
Terr. balkan.	1	—	—	1/2	4 1/2	5	5 5/6	6 1/4	7 1/2
	2	—	—	—	4	4 1/2	5 1/3	5 4/7	7
	3	1 1/4	1 7/8	2 1/4	5 1/4	5 5/8	6 1/4	6 6/14	7 1/2
	4	1 1/6	1 3/4	2 1/10	4 9/10	5 1/4	5 5/6	6	7
	5	1 2/3	2 1/2	3	7	7 1/2	(7 1/2)	(7 1/2)	(7 1/2)
	6	1 2/3	2 1/2	3	7	(7)	(7)	(7)	(7)
Terr. asiat.	1	—	—	3/10	2 7/10	3	3 1/2	3 9/14	4 1/2
	2	—	1/2	4/5	3 1/5	3 1/2	4	4 1/7	5
	3	3/4	1 1/8	1 7/20	3 3/20	3 3/8	3 3/4	3 6/7	4 1/2
	4	5/6	1 1/4	1 1/2	3 1/2	3 3/4	4 1/6	4 2/7	5
	5	1	1 1/2	1 4/5	4 1/5	4 1/2	(4 1/2)	(4 1/2)	(4 1/2)
	6	1	1 1/2	1 4/5	4 1/5	4 1/2	5	(5)	(5)
Total	1	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	2	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	3	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	4	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	5	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	6	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40

TABLEAU L
(En mill. de livres turques)

PROCÉDÉ N°	PENDANT DES ANNÉES :	LA DETTE DE LA TURQUIE A TITRE D'ARRIÉRÉS ENVERS LES PORTEURS EST AMORTIE POUR UNE SOMME ET POUR LE COMPTE DES PAIEMENTS DE :							
		TURQUIE		TERR. BALKAN.		TERR. ASIAT.		TOTAL	
		annuité	total	annuité	total	annuité	total	annuité	total
1	5 prem.	1 2/5	7	1/2	2 1/2	3/10	1 1/2	2 1/5	11
	12 1/7 sv.	1 2/5	17	—	—	—	—	1 2/5	17
	2 6/7 sv.	—	—	—	—	—	—	—	—
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
2	3 1/3 prem.	1 2/5	4 2/3	1/2	1 2/3	3/10	1	2 1/5	7 1/3
	2 2/3 sv.	1 2/5	3 11/15	1/2	1 1/3	—	—	1 9/10	5 1/15
	11 1/7 sv.	1 2/5	15 3/5	—	—	—	—	1 2/5	15 3/5
	2 6/7 sv.	—	—	—	—	—	—	—	—
	Total	—	24	—	3	—	1	—	28
3	17 1/7 prem.	1 2/5	24	1/8	2 1/7	3/40	1 2/7	1 3/5	27 3/7
	2 6/7 sv.	—	—	1/8	5/14	3/40	3/14	1/5	4/7
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
4	17 1/7 prem.	1 2/5	24	3/20	2 4/7	1/20	6/7	1 3/5	27 3/7
	2 6/7 sv.	—	—	3/20	3/7	1/20	1/7	1/5	4/7
	Total	—	24	—	3	—	1	—	28
5	15 prem.	1 2/5	21	—	—	—	—	1 2/5	21
	2 1/7 sv.	1 2/5	3	1/2	1 1/14	3/10	9/14	2 1/5	4 5/7
	2 6/7 sv.	—	—	1/2	1 3/7	3/10	6/7	4/5	2 2/7
	Total	—	24	—	2 1/2	—	1 1/2	—	28
	14 prem.	1 2/5	19 3/5	—	—	—	—	1 2/5	19 3/5
	2 2/3 sv.	1 2/5	3 11/15	1/2	1 1/3	—	—	1 9/10	5 1/15
	10 21 sv.	1 2/5	2/3	1/2	5/21	3/10	[illegible]	2 1/5	1 1/21
	[illegible]	—	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]

Si nous faisons maintenant les calculs comparatifs pour les diverses périodes, en envisageant séparément les dettes à titre d'arriérés de la

Turquie, des États balkaniques et des territoires asiatiques envers les porteurs, nous obtiendrons les chiffres suivants :

TABLEAU M
(En mill. de livres turques)

DÉBITEURS	PROCÉDÉ N°	AMORTISSENT SUR LEURS DETTES AUX PORTEURS LA SOMME SUIVANTE AU BOUT DE :							
		3 1/3 années	5 années	6 années	14 années	15 années	16 2/3 années	17 1/7 années	20 années
Turquie	1	7 1/3	11	12 2/5	23 3/5	25	27 1/3	28	(28)
	2	7 1/3	10 1/2	12 2/5	23 3/5	25	27 1/3	28	(28)
	3	5 1/3	8	9 3/5	22 2/5	24	26 2/3	27 3/7	28
	4	5 1/3	8	9 3/5	22 2/5	24	26 2/3	27 3/7	28
	5	4 2/3	7	8 2/5	19 3/5	21	24 2/3	25 5/7	28
	6	4 2/3	7	8 2/5	19 3/5	21 1/2	24 2/3	25 5/7	28
Terr. balkan.	1	—	—	1/2	4 1/2	5	5 5/6	6 1/4	7 1/2
	2	—	—	—	4	4 1/2	5 1/3	5 4/7	7
	3	1 1/4	1 7/8	2 1/4	5 1/4	5 5/8	6 1/4	6 6/14	7 1/2
	4	1 1/6	1 3/4	2 1/10	4 9/10	5 1/4	5 5/6	6	7
	5	1 2/3	2 1/2	3	7	7 1/2	(7 1/2)	(7 1/2)	(7 1/2)
	6	1 2/3	2 1/2	3	7	(7)	(7)	(7)	(7)
Terr. asiat.	1	—	—	3/10	2 7/10	3	3 1/2	3 9/14	4 1/2
	2	—	1/2	4/5	3 1/5	3 1/2	4	4 1/7	5
	3	3/4	1 1/8	1 7/20	3 3/20	3 3/8	3 3/4	3 6/7	4 1/2
	4	5/6	1 1/4	1 1/2	3 1/2	3 3/4	4 1/6	4 2/7	5
	5	1	1 1/2	1 4/5	4 1/5	4 1/2	(4 1/2)	(4 1/2)	(4 1/2)
	6	1	1 1/2	1 4/5	4 1/5	4 1/2	5	(5)	(5)
Total	1	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	2	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	3	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	4	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	5	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40
	6	7 1/3	11	13 1/5	30 4/5	33	36 2/3	37 5/7	40

Ainsi, suivant qu'on applique tel ou tel procédé de règlement, le degré de rapidité et la durée de l'amortissement *des dettes à titre d'arriérés des divers débiteurs envers les porteurs changent assez sensiblement.*

Pour la TURQUIE, les procédés nos 1 et 2 sont les plus avantageux de tous, car ils lui permettent — au cas où les versements se feront régulièrement — d'amortir sa dette aux porteurs, de 28 millions de livres turques, en 17 1/7 années. En outre, la Turquie ne paie sur ses propres ressources que 24 millions de livres turques : quand même par la suite — dans les dernières 2 6/7 années — les territoires balkaniques et asiatiques suspendraient leurs paiements au préjudice des porteurs, la Turquie n'aurait plus rien à y voir, car elle aurait déjà tiré son épingle du jeu. Par contre, d'après les procédés nos 3-6, la responsabilité de la Turquie, dans la limite de sa dette aux porteurs, de 28 millions de livres turques, subsiste, même après qu'elle aura payé 24 millions au cours des 17 1/7 premières années.

Quant à savoir lequel des deux procédés 1 ou 2 offre plus d'avantage pour la Turquie, ceci dépend de la capacité et de la volonté de paiement relatives des États balkaniques d'une part, des territoires asiatiques d'autre part. Si les États balkaniques ne s'acquittent pas régulièrement de leurs paiements, le procédé no 1 sera pour la Turquie plus avantageux, puisque les paiements des territoires asiatiques y sont intégralement portés au crédit de la Turquie pendant 5 ans au lieu des 3 1/2 ans envisagés par le procédé no 2. Si ce sont les territoires asiatiques qui s'avèrent mauvais payeurs, le procédé no 2 sera pour la Turquie plus avantageux, car les paiements des territoires balkaniques y sont portés au crédit de la Turquie pendant 6 ans au lieu de 5 ans qu'implique le procédé no 1.

Les procédés les plus désavantageux pour la Turquie sont ceux compris sous les nos 5 et 6, car l'amortissement de sa dette aux porteurs s'y poursuit d'une façon plus lente et pendant une durée plus longue.

Les procédés nos 3 et 4 tiennent une place intermédiaire au point de vue des intérêts de la Turquie.

Au point de vue des PORTEURS, l'avantage de tel ou tel procédé dépend de la capacité et de la volonté de paiement relatives de la Turquie, des États balkaniques et des territoires asiatiques. Si les territoires balkaniques et asiatiques ne s'acquittent pas régulièrement de leurs obligations, les porteurs trouveront plus d'avantage à l'application des procédés 5 et 6. Si c'est la Turquie, ils devront préférer les procédés 1 et 2. Les procédés 3 et 4 tiennent une place intermédiaire au point de vue des porteurs.

Voyons maintenant lequel de ces procédés est le *régulier.*

A ce propos, il nous faut constater ce qui suit :

1° Les paiements des territoires balkaniques et asiatiques, à porter au crédit du compte des arriérés dont la Turquie se trouve encore redevable envers les porteurs, *ne doivent être ni supérieurs ni inférieurs* au montant de la redevance de ces territoires envers la Turquie.

Cependant, les procédés nos 1, 3 et 5 fixent les paiements des territoires asiatiques, portés au crédit de la Turquie, à une somme supérieure (1 1/2 au lieu de 1) et ceux des territoires balkaniques à une somme inférieure (2 1/2 au lieu de 3 millions) à celle dont les uns et les autres sont tenus envers la Turquie. C'est pourquoi les procédés nos 1, 3 et 5 sont irréguliers.

2° Les paiements des territoires balkaniques et asiatiques *ne doivent*

pas être intégralement portés au crédit de la Turquie, car seule une part de ces paiements revient à cette dernière, l'autre part revenant aux créanciers.

Il est donc irrégulier de porter le paiement intégral de ces territoires à compte de leur dette envers la Turquie, ainsi que l'envisagent les procédés 1, 2, 5 et 6.

3° Reste le procédé 4, le seul régulier, d'après lequel ne sont portés au crédit de la Turquie que les parts d'annuités des territoires balkaniques et asiatiques qui reviennent effectivement à la Turquie.

M. Borel, dans sa sentence arbitrale, a statué[1] : « ... *la part d'annuités à charge d'un État et fournie par lui ne devra jamais être détournée de son affectation ni servir au paiement d'une part d'annuités incombant à un autre État.* »

Cependant, les tableaux du Conseil de la Dette Publique Ottomane omettent d'établir cette règle d'une façon précise et incontestable.

Dans son « Exposé de la situation de la dette du Mouharrem au 1er mars 1925 (1341), le Conseil donne un tableau de la répartition des annuités en souffrance au 6 août 1924, dans lequel les montants revenant aux créanciers et ceux revenant à la Turquie ne sont pas différenciés ; on y trouve seulement cette remarque : « De ces annuités, celles qui incombent aux États autres que la Turquie comprennent les montants qui doivent être portés au crédit de la Turquie aux termes de l'article 55, alinéa 2, du traité de Lausanne[2] »

Il en est de même dans l'Exposé de la situation au 1er mars 1925 (1341) concernant les autres emprunts que la Dette du Décret[3].

Les *Documents et tableaux*[4] et les *Tableaux modifiés* ne donnent également que le montant global des annuités à verser par chacun des États débiteurs, sans distinction de la part qui en revient à la Turquie, d'un côté, aux créanciers, d'autre côté.

Les *Tableaux subsidiaires* (II et III)[5] comportent, il est vrai, la décomposition des parts contributives arriérées incombant à chaque État débiteur, en *a)* montants payés par la Turquie pour le compte de l'État en question et devant revenir à celle-ci pour être compensés aux sommes arriérées dont elle resterait redevable, et *b)* montants restés impayés et revenant aux porteurs ; toutefois, ici encore *les annuités* à verser pendant vingt ans en règlement de ces parts contributives ne sont pas différenciées en partie revenant aux créanciers *et partie revenant à la Turquie.*

Comme suite aux questions que je lui ai soumises à ce sujet, le Conseil de la Dette Publique Ottomane a bien voulu m'adresser une lettre détaillée, du 11 janvier 1926, n° 1553 D., mais qui manque de clarté sur le point qui nous intéresse ici :

« ... quant au mode d'emploi des sommes à verser par les États cessionnaires en règlement de leurs parts contributives arriérées, il est indiqué à l'art. 55, alinéa final du traité de Lausanne. »

Notons à propos que dans les *Documents et tableaux*[6], ainsi que dans

1. *L. c.*, p. 112, art. IV, *in fine.*
2. *Compte-rendu*, 1923-1924 (1339), p. 53.
3. *Rapport général*, 1923-1924 (1339), p. 33.
4. *L. c.*, p. 276 et suiv.
5. *L. c.*, p. 57 et suiv et 107 et suiv.
6. *L. c.*, p. 276 et suiv.

les *Tableaux subsidiaires*, troisième partie, chaque tableau est accompagné de la note suivante :

« L'application des dispositions de l'art. 55, al. 1er, du traité de Lausanne, entraînera des commissions et frais supplémentaires dont le montant, devant être arrêté *à la suite de la fixation des modalités d'emploi des annuités stipulées dans cet article*, viendra en augmentation des charges incombant aux États débiteurs. »

Ainsi donc les modalités d'emploi de ces annuités ne seraient pas encore fixées.

En ce qui concerne les *avances* (v. *supra*, p. 309 et 387), l'article 52, alinéa 4, du traité de Lausanne, stipule :

« Les versements prévus à l'alinéa précédent auront lieu au moyen de cinq annuités égales à compter de la mise en vigueur du présent traité. La part desdits payements qui devra être versée aux créanciers de l'Empire ottoman portera les intérêts stipulés dans les contrats d'avances ; la part qui revient au gouvernement turc sera versée sans intérêts. »

En ce qui concerne les annuités afférentes aux *avances*, le Conseil a établi *séparément* les annuités revenant à la Turquie et celles revenant aux créanciers [1]. Cette différenciation est *parfaitement juste* en elle-même ; dans l'occurrence, elle semble n'avoir été appliquée qu'en exécution de l'article 52, alinéa 4, aux termes duquel la part revenant aux créanciers devait porter les intérêts stipulés dans les contrats, tandis que la part revenant à la Turquie devait être versée sans intérêts.

1. *Documents et tableaux*, p. 272.

LIVRE TROISIÈME

RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE

PREMIÈRE PARTIE

Modes de répartition de la dette publique

CHAPITRE X

Considérations de principe

§ 73

Modes de répartition

La répartition de la dette publique ou des charges afférentes à cette dette peut être effectuée selon les modes suivants :

I. — *Système de répartition en nature*[1]. D'après ce système, chaque État débiteur prend à sa charge la partie qui lui incombe de l'ancienne dette et en assume les obligations *directement* envers les créanciers. L'ancien État amoindri (s'il subsiste) reste débiteur envers ces créanciers *pour une partie seulement de l'ancienne dette*, celle, notamment, qui incombe aux territoires restés sous son pouvoir.

II. — *Système de règlement des comptes entre l'ancien État amoindri et les autres États débiteurs.* D'après ce système, l'ancien État amoindri devient débiteur envers les créanciers pour la totalité de l'ancienne dette, mais les États cessionnaires et successeurs règlent avec lui leurs comptes afférents à l'ancienne dette :

1. — Soit en versant périodiquement à l'ancien État amoindri

---

1. M. Huber, *l. c.*, p. 93 et 141, appelle ce système : « Teilung der Substanz der Schuld » ; p. 94 : « Teilung der Schuld in Substantia » ; p. 98 : « Teilung der Substanz nach. »

Exposé des motifs du traité de limites et de navigation entre la Belgique et la Hollande du 5 novembre 1842, fait par le ministre des Affaires étrangères de la Belgique le 23 novembre 1842 (M. N. R. G., t. III, p. 678) : « ... *sont transférés en nature*, si je puis m'exprimer ainsi, du Grand Livre d'Amsterdam au Grand Livre de la Belgique... ».

des sommes représentant, pour chacun d'entre eux, sa part de charges courantes du *service* de l'ancienne dette.

Désignons ce procédé comme *système de paiements contributifs*.

2. — Soit en lui versant une somme représentant, pour chacun d'entre eux, sa part de *capital* de l'ancienne dette.

Ce versement peut être effectué :

a) soit en espèces — en une seule fois ou en paiements échelonnés — désignons ce procédé comme *système de rachat en espèces ;*

b) soit en titres au porteur de l'État débiteur — désignons ce procédé comme *système de rachat en titres de compensation.*

Ainsi, d'après le système II, les porteurs de l'ancienne dette deviennent créanciers de l'ancien État amoindri seul, ce dernier devenant de son côté créancier des États cessionnaires et successeurs soit pour leur part de charges courantes du service de l'ancienne dette, soit pour la part de capital de l'ancienne dette qui leur incombe.

III. — *Système de service commun.* D'après ce système, ni l'ancien État amoindri ni les autres États débiteurs ne sont en rapports juridiques directs avec les créanciers. Le service de l'ancienne dette est confié à une institution spéciale. Tous les États débiteurs règlent leurs comptes afférents à l'ancienne dette avec cette institution, selon l'un des procédés indiqués *sub* II.

Ainsi, d'après ce système, les porteurs de l'ancienne dette deviennent créanciers de cette institution, laquelle, de son côté, devient créancière de l'ancien État amoindri et des États cessionnaires et successeurs pour la part qui incombe à chacun d'entre eux soit dans le capital, soit dans les charges courantes de l'ancienne dette.

Les procédés I et III peuvent être appliqués aussi bien au cas où l'ancien État cesse d'exister qu'au cas ou l'ancien État amoindri subsiste.

Le procédé II ne peut être appliqué que dans le cas où l'ancien État amoindri ne cesse pas d'exister.

Du reste, puisque la notion même de l'ancien État amoindri, continuant d'exister malgré les transformations territoriales qu'il a subies, demeure assez vague (v. *supra*, p. 69-71), on pourrait dire que le procédé II ne peut être appliqué que dans le cas où l'un des États débiteurs assume envers les créanciers la responsabilité de *toute* l'ancienne dette. Au point de vue logique notamment, il est tout à fait possible qu'un nouvel État, issu du démembrement de l'ancien État qui cesse d'exister, assume cette obligation envers les créanciers.

§ 74

Régularité des différents modes de répartition

Il faut considérer comme *régulier* le mode de répartition qui, d'un côté, satisfait aux exigences de l'*équité* et de la *justice* en ce qui concerne les rapports des États débiteurs entre eux et vis-à-vis des créanciers et qui, d'autre côté, est *pratique*.

1. — Considérations d'équité

I. — *Le système de règlement des comptes entre États* ne répond pas aux exigences de l'équité.

En effet, en ce qui concerne les *créanciers*, la situation se présente de la façon suivante. Les porteurs de l'ancienne dette sont devenus créanciers de l'ancien État amoindri seul. Les autres États débiteurs n'ont pas d'obligations directes envers les créanciers. Or, les finances, la valeur de la monnaie, la capacité et la volonté de paiement de l'ancien État amoindri peuvent être soit meilleures, soit, au contraire, pires que celles des autres États débiteurs.

Si l'ancien État amoindri effectue les paiements afférents à l'ancienne dette en une monnaie dépréciée, ou s'il les effectue d'une façon peu ponctuelle, ou même les suspend tout à fait, il en résultera pour les créanciers un dommage injustifié.

Il est vrai que si l'ancien État amoindri a de bonnes finances et une bonne monnaie, si sa volonté de paiement est hors de doute, les créanciers n'auront pas de motifs de se plaindre. Si les finances des autres États débiteurs ne sont pas satisfaisantes, les créanciers peuvent même considérer ce procédé comme fort avantageux pour eux, puisqu'il leur permet de n'avoir rien à faire avec ces États, toute l'ancienne dette étant demeurée à la charge de l'ancien État amoindri.

Ce système peut se présenter, d'autre part, comme injuste à l'égard de l'*ancien État amoindri*.

Tant que l'ancien État amoindri n'a pas encore entre les mains le montant entier, en espèces, représentant la partie de l'ancienne dette qui incombe aux autres États débiteurs, il risque de se trouver dans une situation très désavantageuse.

En effet, l'ancienne dette, *représentée par des titres* qui sont en circulation sur les marchés financiers, demeure entièrement à la charge de l'ancien État amoindri.

Or, les autres États débiteurs peuvent, pour quelque motif ou raison que ce soit, suspendre les paiements dont ils sont redevables envers l'ancien État amoindri sans qu'il s'ensuive aucune conséquence fâcheuse pour leur crédit ; il se peut même que leurs propres

créanciers considèrent cette suspension de paiements comme favorable à leurs intérêts, puisqu'elle libère en quelque sorte une partie éventuellement fort appréciable des ressources de leur débiteur qui peut désormais en disposer pour régler leurs propres créances (v. *supra*, p. 226-227).

Cependant, le non-paiement par l'État successeur ou cessionnaire de sa part contributive peut éventuellement porter atteinte à l'équilibre financier de l'ancien État amoindri. S'il réduit de son côté ses paiements afférents à l'ancienne dette ou s'il retarde les paiements venus à échéance et afférents aux titres qui se trouvent en circulation, il ruine son crédit public et subit toutes les conséquences fâcheuses qui en résultent.

La capacité ou la volonté de paiement de l'ancien État amoindri étant ainsi atteinte du fait de ses codébiteurs, il en résulte de même un préjudice pour les créanciers de l'ancienne dette.

Il est vrai, d'autre part, que, dans la mesure où les États débiteurs autres que l'ancien État amoindri lui auront versé en espèces tout le montant qui leur incombe à titre de capital de l'ancienne dette, l'ancien État amoindri n'aura aucune raison de se plaindre. Mieux que cela, pareil règlement lui est fort avantageux, puisque, après avoir reçu des États cessionnaires ou successeurs le montant de leurs parts en espèces, il n'est tenu envers les créanciers qu'à effectuer le service périodique des charges courantes de l'ancienne dette.

Le système de titres de compensation est juste en ce sens que les États cessionnaires et successeurs contractent envers l'ancien État amoindri une dette représentée par des titres susceptibles d'être mis en circulation par l'ancien État amoindri qui les reçoit ; mais il n'est pas toujours juste à l'égard de ce dernier. D'après ce système, il peut en effet arriver, pour peu que l'État cessionnaire ou successeur suspende les paiements sur ses titres de compensation alors que ceux-ci se trouvent encore en possession de l'ancien État amoindri, que ce dernier en subisse des dommages, l'ancienne dette étant demeurée entièrement à sa charge et les titres de compensation ne lui rapportant rien tant que le paiement y afférent sera suspendu.

De même, les créanciers de l'ancienne dette subissent un préjudice dans la mesure où la suspension des paiements sur les titres de compensation qui se trouvent en possession de l'ancien État amoindri diminue la capacité ou la volonté de paiement de ce dernier.

D'autre part, au cas où l'ancien État amoindri voudrait placer ces titres de compensation ou convertir en ces titres une partie de l'ancienne dette, il pourrait arriver qu'il se trouve dans l'impossibilité de le faire (quand même le service de ces titres aurait été régulièrement effectué) ou qu'il ne puisse le faire qu'à un taux

très désavantageux, au cas où le crédit de l'État émetteur de ces titres ne serait pas suffisamment établi.

II. — *Le système de service commun* est tout à fait juste en ce qui concerne les rapports des États débiteurs entre eux, chacun d'eux assumant sa part des charges *au même titre que tous les* autres.

Quant aux créanciers, ce système, s'il est basé sur les paiements contributifs des États débiteurs, peut s'avérer injuste à leur égard, car, au point de vue pratique, la promesse de verser à une institution des paiements contributifs n'engage pas les États débiteurs dans la même mesure que l'émission sur les marchés financiers de leurs propres titres. Si les États débiteurs versent à l'institution dont il s'agit des titres de compensation, la situation est analogue à celle que nous venons d'exposer (v. p. 414).

Toutefois, tant qu'il y a lieu de considérer l'ancien État amoindri comme un État dont la capacité et la volonté de paiement sont sujettes à caution, ce système de service commun est, du point de vue des créanciers, préférable au système de règlement des comptes avec l'ancien État amoindri, puisque toutes les sommes ou, éventuellement, tous les titres de compensation sont versés par les autres États débiteurs non pas à ce dernier, mais à une institution indépendante qui ne dispose des sommes et des titres reçus que dans l'intérêt des créanciers de l'ancienne dette.

III. — *Le système de répartition en nature* s'avère juste en ce qui concerne les États débiteurs, chacun d'entre eux devenant débiteur direct des créanciers pour une part de l'ancienne dette qui lui incombe.

Quant à l'équité de ce système à l'égard des créanciers, elle dépend, dans l'occurrence, de la façon dont il est appliqué.

1° *Si chacun des porteurs de l'ancienne dette devient créancier de chacun des États débiteurs pour une partie de sa créance qui incombe proportionnellement à ce dernier, ce système est juste à l'égard des créanciers.*

Prenons l'exemple suivant. L'ancienne dette égale 100.000 frs. Elle comporte deux emprunts, l'un, de 50.000 frs, divisé en cinquante titres à 1.000 frs chacun ; l'autre, de 50.000 frs, divisé en 100 titres à 500 frs chacun. Cette dette doit être répartie entre les territoires A, B et C dans la proportion de 20 %, 30 %, 50 %.

Si l'on applique d'une façon régulière le système de répartition en nature, on doit échanger (ou estampiller, v. *infra*, p. 417-418) *tous* les anciens titres contre de nouveaux titres des territoires A, B et C, savoir chaque ancien titre de 1.000 (ou, resp., 500 frs) contre un titre de 200 frs (ou, resp., 100 frs) de A, un titre de 300 frs (resp. 150 fr.) de B et un titre de 500 frs (resp. 250 frs) de C (soit dix anciens titres contre deux titres du même montant de A, trois de B et cinq de C).

L'application du système de règlement des comptes entre États,

d'après lequel l'ancien État amoindri demeure seul débiteur de la totalité de l'ancienne dette, peut parfois s'avérer comme *plus avantageuse* pour les créanciers que la répartition en nature, dans le cas, notamment, où les finances, la monnaie, etc., des autres États débiteurs sont moins bonnes que celles de l'ancien État amoindri (v. *supra*, p. 413). Mais cette éventualité n'a rien à voir à la question de l'équité.

2° *Si, au contraire, une ou plusieurs créances sont réparties entre tous ou plusieurs États débiteurs dans une certaine proportion, alors que d'autres créances sont réparties entre les mêmes ou entre d'autres États débiteurs dans une proportion différente, aucune de ces deux proportions ne répondant aux quotes-parts qui incombent à ces États, pareil système est injuste à l'égard des créanciers.*

Reprenons notre exemple. Le montant total à assumer par A égale 20.000 frs, par B 30.000 frs et par C 50.000 frs. On répartit le premier emprunt (de 50.000 frs) entre A et C en proportion de 2 : 3, et le deuxième emprunt (de 50.000 frs) entre B et C en proportion de 3 : 2. Dans les deux cas (1° et 2°), A assume au total 20.000 frs, B 30.000 frs et C 50.000 frs, mais répartis de telle sorte que dans le premier cas A, B et C assument resp. 20, 30 et 50 % de tous les anciens titres, alors que dans le deuxième cas A assume 40 % du premier emprunt, B 60 % du deuxième et C 60 % du premier et 40 % du deuxième.

Il est évident qu'on peut varier ces exemples.

3° *Si les titres de l'ancienne dette appartenant à un groupe de porteurs sont intégralement assumés par l'un des États débiteurs et les titres appartenant à un autre groupe de porteurs par tel autre État débiteur, pareil système est également injuste à l'égard des créanciers.*

Supposons, dans notre exemple, que A assume intégralement les titres n°s 1-10 du premier emprunt à 1.000 frs chacun et les titres n°s 1-20 du deuxième emprunt à 500 frs chacun, soit en tout 20.000 frs de titres ; B assume intégralement les titres n°s 11-25 du premier et les n°s 21-50 du deuxième, soit en tout pour 30.000 frs de titres ; C assume intégralement les titres n°s 26-50 du premier et les n°s 51-100 du deuxième emprunt, soit en tout pour 50.000 frs de titres.

En effet, la solvabilité des divers États débiteurs peut varier suivant l'état respectif de leurs finances, de leur monnaie, etc. Il en résultera donc, pour tel ou tel groupe de porteurs de l'ancienne dette, soit un avantage, soit un préjudice injustifiés, suivant que la totalité ou la majeure partie de leurs créances visera un « bon » ou un « mauvais » débiteur.

Il convient de ranger sous la même rubrique le cas où l'on porte au compte de la quote-part de tel ou tel État débiteur les titres de l'ancienne dette qu'il aura rachetés à la Bourse, etc., c'est-à-dire le cas où un État, après avoir acquis, éventuellement à bas prix, et retiré de la circulation une quantité de ces titres qui représente le montant de sa quote-part, est considéré de ce chef comme libéré de ses obliga

tions afférentes à l'ancienne dette. Si cet État a de meilleures finances, etc., que ceux qui n'ont pas encore tiré leur épingle du jeu, les porteurs des titres restés en circulation en subiront évidemment un dommage, puisqu'ils ne pourront plus exiger la participation de cet État aux charges afférentes à leurs titres et auront désormais comme seuls débiteurs des États plus faibles au point de vue financier et tenus à participer dans les charges de ces titres dans une proportion plus forte que celle qui leur en incombe.

§ 75

2. — Considérations d'ordre pratique

Au point de vue *pratique*, le système de règlement des comptes avec l'ancien État amoindri et le système du service commun sont, en règle générale, plus simples que le système de répartition en nature.

En effet, laisser *la totalité* de l'ancienne dette à la charge de l'ancien État amoindri ou d'en remettre *la totalité* à une institution spéciale, quitte d'établir un règlement des comptes entre les États cessionnaires et successeurs et l'ancien État amoindri ou l'institution en question, est un procédé plus simple que de répartir entre les divers États débiteurs chaque créance de chacun des innombrables porteurs de l'ancienne dette.

Supposons que les quotes-parts des États débiteurs A, B, C et D, dans l'ancienne dette, égalent respectivement 13 %, 17 %, 32 % et 38 %, cette ancienne dette étant représentée par des titres de 500 frs chacun. En pareil cas, la répartition en nature (sous sa forme régulière, v. *supra*, p. 415) peut être effectuée des deux façons suivantes :

1. — Chaque titre de l'ancienne dette est échangé contre des titres nouveaux : titres de l'État A pour la somme de 65 frs, de B pour la somme de 85 frs, de C pour 160 frs, de D pour 190 frs. De toute évidence, il serait absurde, au point de vue pratique, d'établir de nouveaux titres et des coupons y afférents en coupures aussi biscornues.

Quand même il s'agirait de n'effectuer cette répartition en nature qu'entre deux États A et B, dans la simple proportion, mettons, de 40 % à 60 %, toujours est-il que l'échange d'un ancien titre de 500 frs contre deux nouveaux titres (un titre de A, de 200 frs, et un de B, de 300 frs) est une opération aussi lente que coûteuse, car il faudrait créer une immense quantité de ces nouveaux titres.

2. — Tous les 100 titres de l'ancienne dette sont échangés contre de nouveaux titres des États débiteurs ou estampillés comme titres incombant à tel ou tel de ces derniers, dans la proportion suivante : A, 13 titres ; B, 17 ; C, 32 ; D, 38 titres.

Ce procédé est infiniment plus simple que le premier, d'abord parce qu'il maintient telles quelles les coupures des anciens titres et ensuite parce qu'il ne nécessite pas la fabrication d'une immense quantité de nouveaux titres, la substitution pouvant être effectuée au moyen d'estampillage.

Toutefois, l'estampillage implique, lui aussi, une opération très complexe, coûteuse et de longue haleine, à laquelle il n'y a pas lieu de recourir en appliquant le système de règlement des comptes avec l'ancien État amoindri ou celui de service commun.

Au cas où il s'agit de reporter à la charge d'un nouvel État la totalité de l'ancienne dette (en cas d'annexion totale de l'ancien État) ou une catégorie déterminée d'anciennes dettes, par exemple une dette *régionale* (chap. v), *gagée* (chap. vi) ou *particulière* (§§ 48-50), l'estampillage devient inutile.

L'emprunt PONTIFICAL 5 % 1866, assumé par l'Italie lors de l'annexion définitive de l'État de l'Église, en 1870, conserve à ce jour sa première forme aux Bourses d'Italie, de Paris, etc.

Aux termes de la convention du 31 mars et de la loi du 30 avril 1920 [1], les chemins de fer ayant appartenu à divers États allemands sont devenus propriété du REICH. Aux termes de la loi du 29 juillet 1922 [2], les divers pays allemands pouvaient exiger le transfert à la charge du Reich de leurs dettes ferroviaires ; la Prusse, la Bavière, la Saxe, le Baden, la Hesse et le Mecklembourg-Schwerin firent usage de ce droit [3]. La loi du 18 août 1922 [4] a laissé les titres de ces dettes *sans changement*. Les Grands Livres des États respectifs sont considérés, en ce qui concerne ces titres, comme des Grands Livres particuliers de la dette publique du Reich. Les États en question devront désormais émettre leurs titres sous une forme extérieurement distincte des anciens.

D'une manière générale, les obligations des compagnies de chemins de fer rachetées par l'État sont « ratachées à la dette publique » (v. *supra*, § 50) et ne sont ni échangées contre de nouveaux titres de cet État ni même estampillées.

Toutefois, ce deuxième procédé ne laisse pas d'être assez compliqué. En effet, chaque créancier ne détient pas nécessairement 100 titres ou un nombre multiple de cent ; c'est pourquoi l'application de ce procédé demande l'organisation d'un vaste marché pour l'achat et la vente de ces « rompus » (*Spitzen*, ainsi qu'on les appelle en Allemagne), analogues à ceux qu'on rencontre dans la pratique des sociétés anonymes en cas d'émission de nouvelles actions (le droit de souscription afférent aux anciens titres, le *Bezugsrecht* allemand) ou d'échange d'anciennes actions contre des nouvelles (s'il s'agit de la fusion des sociétés anonymes, etc.).

Même en appliquant ce dernier procédé, il est parfois pratiquement impossible d'effectuer la répartition en nature de l'ancienne dette entre les États débiteurs dans une proportion qui réponde exactement aux quotes-parts de chacun d'entre eux.

---

1. R. G. BL., 1920, n° 95, p. 773.
2. R. G. BL., 1922, n° 22, p. 693.
3. G. v. SCHANZ, v° *Staatsschuldbuch*, H. w. b. der St.-Wiss., 4e éd., t. VII, p. 806.
4. R. G. BL., 1922, n° 22, p. 741.

Voici quelques exemples de quotes-parts échues à divers États débiteurs :

Répartition de la dette *autrichienne* (1919) : Autriche, 36,827 % ; Pologne, 13,733 % ; Italie, 4,087 %, etc. (v. *infra*, p. 000).

Répartition de la dette *ottomane* (1924). Emprunts antérieurs au 17 octobre 1912 : Italie, 0,2344.1495 % ; Albanie, 1,5697.7752 % ; Turquie, 62,2456.2036 %, etc. (v. *supra*, p. 356).

En pareils cas, de même que lorsqu'on préfère simplifier la proportion de l'échange (ou de l'estampillage), on peut recourir à un procédé qui consiste à combiner le système de répartition en nature avec le système de règlement des comptes entre États ou avec une institution spéciale.

Prenons l'exemple suivant :

De l'ancien État se sont détachés les territoires A, B, C et D. Les quotes-parts de tous les États débiteurs sont fixées de la façon suivante : ancien État amoindri, 58 % ; territoires A, B, C et D, 22 %, 16 %, 3 % et 1 %.

En ce cas, on pourrait, pour des considérations d'ordre pratique, effectuer la répartition de la façon suivante :

TERRITOIRES	QUOTE-PARTS	RÉPARTITION *en nature*	+	—
Restés à l'ancien État amoindri	58 %	60 %	2 %	—
A	22 %	20 %	—	2 %
B	16 %	20 %	4 %	—
C	3 %	—	—	3 %
D	1 %	—	—	1 %
Total	100 %	100 %	+ 6 %	— 6 %

Ainsi, la répartition en nature se fait, dans l'occurrence, d'une façon très simple : tous les dix anciens titres sont échangés contre six nouveaux titres de l'ancien État amoindri, deux titres du territoire A et deux titres du territoire B, ou estampillés à l'avenant.

Les soldes passifs et actifs des États débiteurs peuvent être réglés selon tel ou tel procédé exposé *supra* (p. 391-393), d'après le calcul suivant (dressé conformément aux règles établies *supra*, p. 392) ;

REÇOIVENT / PAIENT	TERRITOIRE B	ANCIEN ÉTAT AMOINDRI	TOTAL
Territoire A	2 × 4/6 = 1 1/3 %	2 × 2/6 = 2/3 %	2 %
Territoire C	3 × 4/6 = 2 %	3 × 2/6 = 1 %	3 %
Territoire D	1 × 4/6 = 2/3 %	1 × 2/6 = 1/3 %	1 %
Total	4 %	2 %	6 %

Bien entendu, on pourrait substituer à cet exemple nombre d'autres variantes.

Il ressort donc de ce qui vient d'être dit que la répartition en nature est, au point de vue technique, une opération plus complexe que le système de règlement des comptes entre États ou celui de service commun. Mais les difficultés qu'elle offre ne sont pas insurmontables et ne peuvent, en tout cas, en empêcher l'application lorsque celle-ci paraît indispensable et rationnelle.

Mais il peut arriver, d'autre part, qu'il ne soit précisément pas rationnel de l'appliquer. Mettons, par exemple, qu'il n'a été détaché de l'ancien État qu'un territoire d'une force contributive égale à 7 % de la force contributive totale de l'ancien État ; les finances, celles de l'ancien État amoindri comme celles de l'État acquéreur du territoire en question, sont bonnes et il y a tout lieu d'espérer que ce dernier État pourra et voudra régler avec l'ancien État amoindri son compte afférent à la part d'ancienne dette qui lui incombe. En pareil cas, il serait plus pratique de ne pas procéder à la répartition en nature — c'est-à-dire de ne pas échanger tous les 100 anciens titres contre 93 titres de l'ancien État amoindri et 7 titres de l'État acquéreur — mais d'établir *un système de règlement des comptes entre les deux États* en laissant toute l'ancienne dette à la charge de l'ancien État amoindri. Ou bien, en pareil cas, il peut être rationnel, au point de vue pratique, ainsi qu'inoffensif du point de vue des intérêts des créanciers, d'attribuer à l'État acquéreur les titres appartenant à ses ressortissants ou détenus sur le territoire qu'il vient d'acquérir, etc., jusqu'à concurrence d'une somme égale au montant de sa quote-part, c'est-à-dire d'effectuer la répartition en nature suivant le procédé n° 3, bien qu'il soit irrégulier en principe (v. *supra*, p. 416).

Si l'ancien État a été démembré en un certain nombre de nouveaux États qui n'ont que des perspectives assez vagues quant à leur futur développement et ne possèdent pas de finances assez stables, il est plus pratique, au lieu de faire une répartition en nature, d'appliquer le *système de service commun*, auquel les États débiteurs participeront par leurs titres de compensation. Le détenteur des titres de l'ancienne dette en disposera plus aisément s'ils sont pris en charge par une institution spéciale qui assume la gestion des titres de compensation, que s'il se trouve posséder une grande quantité de différents titres émanant de divers petits États.

Enfin, dans certains cas, il peut être pratique de varier les modes de répartition suivant les diverses catégories de dettes.

§ 76

3. — Considérations d'ordre juridique.

En ce qui concerne la régularité de tel ou tel mode de répartition du point de vue *juridique*, c'est-à-dire du point de vue des rapports juridiques entre les créanciers de l'ancienne dette et les États débiteurs — lesquels, comme nous l'avons établi dans les chapitres I et II, se trouvent à la base du principe de la succession des dettes — on peut formuler les considérations suivantes :

1. — *Le système de règlement des comptes* avec l'ancien État amoindri *ne constitue pas une répartition de la dette dans la propre acception de ce terme.*

En effet, ni le système des paiements contributifs, ni celui des paiements qui représentent la part du capital de l'ancienne dette incombant aux États débiteurs autres que l'ancien État amoindri, ni celui de titres de compensation versés par ces États à l'ancien État amoindri n'établissent de rapports entre les créanciers de l'ancienne dette et ces États débiteurs en ce qui concerne les parts de l'ancienne dette incombant à ces derniers. Les porteurs de l'ancienne dette deviennent créanciers de l'ancien État amoindri seul pour toute la somme de leurs créances. Or, leurs créances grevaient tous les territoires de l'ancien État, y compris les territoires détachés.

2. — *Le système de répartition en nature effectué d'une façon irrégulière* (v. *supra*, p. 416) est aussi irrégulier du point de vue juridique, car les détenteurs des titres de l'ancienne dette deviennent créanciers soit d'un seul des États débiteurs — alors que leurs créances devaient être réparties entre tous ces États — soit de plusieurs ou même de tous les États débiteurs, mais dans une proportion qui ne répond pas aux quote-parts incombant à chacun d'entre eux.

a) S'il s'agit du procédé n° 3 (v. *supra*, p. 416) selon lequel les titres de l'ancienne dette appartenant à un groupe de porteurs sont assumés intégralement par l'un des États débiteurs et les titres appartenant à un autre groupe de porteurs par tel autre de ces États, pareil système ne peut même pas être considéré comme une *répartition* dans la propre acception de ce terme. En effet, un tel procédé ne constitue qu'une *attribution intégrale* de tels ou tels anciens titres à tel ou tel État déterminé, mais ne répartit pas ces titres entre *tous* les États débiteurs, ainsi qu'il le faudrait.

De même, si l'on porte à compte de la quote-part de tel ou tel État les titres qu'il aura achetés à la Bourse, etc. (v. *supra*, p. 416-417), ce système non plus n'a rien de commun avec la répartition de l'ancienne dette dans la propre acception de ce terme.

Dans les deux cas que nous venons de citer, il ne s'agit, en effet, que d'une espèce de *règlement direct entre un des États débiteurs et un groupe de créanciers.*

Dans le premier cas, cet État assume le montant intégral des titres appartenant à quelques de ces créanciers ; dans le deuxième cas, l'État en question rachète les titres de quelques de ces créanciers. Dans l'un et dans l'autre cas, cet État se trouve libéré de l'obligation d'assumer une part respective des titres appartenant aux *autres* créanciers. La situation de ces derniers est donc analogue à celle qui résulte pour *tous* les créanciers dans leur ensemble en cas d'application du *système de règlement des comptes entre Etats :* les États cessionnaires et successeurs ayant réglé de quelque façon que ce soit leurs comptes avec l'ancien État amoindri, ils sont de ce fait libérés de l'obligation d'assumer la part qui leur incombe dans tous les titres de l'ancienne dette.

b) S'il s'agit du procédé n° 2 (v. *supra*, p. 416) d'après lequel les titres de l'ancienne dette sont répartis entre tous ou plusieurs États débiteurs dans une proportion qui ne répond pas aux quote-parts incombant à ces États, pareil système offre tous les traits d'une *répartition* dans la propre acception de ce terme, mais effectuée d'une façon irrégulière.

3. — Par contre, dans *le système de répartition en nature effectuée d'une façon régulière* (v. *supra*, p. 415-416) aussi bien que dans *le système de service commun*, les porteurs de l'ancienne dette deviennent soit directement, soit indirectement (par l'intermédiaire de l'institution qui gère le service de l'ancienne dette), créanciers de tous les États débiteurs et dans une proportion qui répond aux quote-parts incombant à chacun d'entre eux ; aussi ces deux systèmes sont-ils parfaitement réguliers du point de vue juridique.

§ 77

Les droits des créanciers et les obligations des États débiteurs concernant la répartition de la dette

Les créanciers de l'ancienne dette ont le droit de demander l'application d'un mode de répartition juridiquement régulier.

Si l'application de tel ou tel mode irrégulier de répartition n'est pas nécessitée par des circonstances impérieuses, qu'elle fasse craindre des conséquences injustement préjudiciables pour les créanciers et que ces derniers aient formulé des réserves motivées à ce sujet, l'application d'un tel système doit être considérée comme n'ayant qu'une portée conditionnée et le droit des créanciers à une répartition régulière non pas comme caduc, mais comme latent. L'application d'un mode irrégulier de répartition ne sera donc, en pareil cas, qu'une espèce d'arrangement, qui ne sera valable pour les créanciers qu'autant que les engagements pris envers eux seront strictement observés ; arrangement ana-

logue à celui par lequel les créanciers consentent à l'État débiteur, à certaines conditions, telles ou telles facilités du service de la dette.

TURQUIE, Décret *Mouharrem*, 8 (20) décembre 1881[1]. — Art. 20 : « *Dans le cas où le gouvernement casserait ou suspendrait l'arrangement présent, les porteurs rentreront dans la plénitude de leurs droits établis par les contrats originaux d'emprunts*, en tant que leurs titres n'auront pas encore été amortis, en conformité avec les dispositions du présent décret.

« Les sûretés aux porteurs par les contrats originaux d'emprunts resteront affectées pour la sauvegarde desdits droits jusqu'à ce que les emprunts, auxquels sont affectées ces sûretés par les contrats respectifs, seront complètement éteints, en conformité avec les dispositions du présent décret. »

Le Protocole d'*Innsbruck* du 29 juin 1923[2] établissait pour les détenteurs étrangers des titres de l'ancien Empire austro-hongrois un système de service commun par le canal d'une Caisse Commune spécialement instituée à cet effet et consentait aux États cessionnaires et successeurs de l'ancien Empire des facilités de service (v. *infra*, § 109). L'article 10 du protocole stipulait ce qui suit : « *En cas de manquement, par l'un des États, à l'une des stipulations de la présente convention, les porteurs* individuellement, ou les associations de porteurs en leur nom, *recouvreront intégralement à l'égard de cet État les droits qu'ils tiennent des traités et des contrats* d'émission des emprunts ci-dessus indiqués. »

Les Statuts de cette Caisse Commune stipulent[3], art. 14 : « ... *à l'égard des États n'ayant pas effectué leurs versements, les droits des porteurs représentés par la Caisse restent tels qu'ils sont définis dans les contrats et les traités de paix* ».

Ainsi donc, si les créanciers ont des raisons objectives pour considérer l'application d'un mode de répartition irrégulier comme susceptible de léser leurs intérêts légitimes, ils peuvent exiger, par exemple, que les États débiteurs autres que l'ancien État amoindri ne règlent pas définitivement leurs comptes avec ce dernier en lui versant intégralement (en espèces ou en titres de compensation) la part qui leur incombe du capital de l'ancienne dette, mais qu'ils se bornent à des paiements contributifs afférents au service courant de l'ancienne dette et versés à l'ancien État amoindri à mesure qu'il s'acquittera lui-même de ses obligations analogues envers ses créanciers. Ou bien les créanciers peuvent demander que les États débiteurs, au lieu de verser les sommes ou les titres en question à l'ancien État amoindri, les déposent à un trustee (« zu treuen Händen » ; par exemple, une banque indépendante, etc.), qui les transmettra à l'ancien État amoindri, mais par voie de paiements partiels, effectués, ici encore, à mesure que ce dernier s'acquittera de ses engagements afférents à l'ancienne dette.

Pour illustrer l'*organisation technique* d'un tel dépôt de titres de compensation à un trustee, on peut citer les conditions établies au sujet de la garantie de

1. M. N. R. G., 3e sér., t. VI, p. 257-286.
2. C. D. R., VII, p. 59.
3. C. D. R., VII, p. 69.

l'emprunt autrichien 1923 (lesquelles, quant au fond, n'ont naturellement rien de commun avec le cas que nous venons d'exposer).

Par le protocole n° VI, art. 5, du 4 octobre 1922, « les gouvernements BRITANNIQUE, FRANÇAIS, ITALIEN et TCHÉCOSLOVAQUE ont convenu de garantir un emprunt autrichien.

« Ces engagements de garantie des différents États sont garantis par leurs titres créés *ad hoc.* »

FRANCE, loi du 31 décembre 1922 [1], art. 4 : « Le ministre des Finances est autorisé à émettre et *à remettre à un mandataire* désigné par le comité de contrôle et placé sous l'autorité de la Société des Nations des titres pour un montant correspondant à celui sur lequel portera la garantie du gouvernement français, munis de coupons libellés dans les mêmes monnaies et portant le même taux que les coupons de l'emprunt autrichien garanti, lesdits titres et coupons étant payables seulement au cas où le gouvernement autrichien ferait défaut au paiement des titres et coupons correspondants. »

Dans l'Engagement général du 31 mai 1923 on trouve les stipulations suivantes [2] :

Art. 13 : « Chacun desdits gouvernements garants *déposera aux noms des fiduciaires, à la Banque Nationale de Suisse, des bons reconnaissant la responsabilité de ce gouvernement jusqu'à concurrence de la proportion* à garantir par lui du montant requis, conformément aux dispositions ci-dessus des présentes pour le service de l'émission. Ces bons stipuleront que les sommes à verser pour les tranches d'intérêts et les fonds d'amortissement deviendront exigibles trente jours avant les dates respectives fixées par les présentes pour les paiements des tranches d'intérêts et des fonds d'amortissement se rapportant aux obligations déficitaires à émettre par le gouvernement autrichien. Les bons des gouvernements garants seront libellés en la monnaie en laquelle l'émission sanctionnée devra être effectuée par le gouvernement autrichien, et au cas où il y aurait des émissions en plus d'une monnaie ces bons seront libellés en les monnaies de ces émissions sanctionnées respectives en proportion des montants à émettre en ces monnaies respectivement. A ces bons, il sera attaché le nombre requis de coupons relatifs aux acomptes semestriels d'intérêts et aux sommes annuelles payables pour l'amortissement, et chacun de ces gouvernements garants sera tenu, à la présentation d'un de ces coupons par les fiduciaires, de le payer immédiatement, cela nonobstant que les porteurs d'obligations à émettre par le gouvernement autrichien du chef desquelles il y ait défaut de paiement seraient sujets d'un pays se trouvant en état de guerre ou d'hostilité avec l'un quelconque desdits gouvernements garants ou que les pays dans lesquels a été effectuée une émission du chef de laquelle il y ait défaut de paiement se trouveraient en état de guerre ou d'hostilité avec l'un desdits gouvernements garants.

« Au lieu d'obligations, des effets de trésorerie pourront être déposés et accompagnés, au lieu de coupons, de mandats ou ordre de paiement de tranches d'intérêts et de fonds d'amortissement. Ces effets de trésorerie et mandats seront, à tous égards, équivalents aux obligations et coupons, ainsi qu'il est prévu dans le présent article et le suivant, et seront traités de la même manière. »

Art. 14 : « Sans préjudice des dispositions de l'article précédent, les fiduciaires

---

1. G. JÈZE, *Technique du crédit public*, p. 376 et suiv.

2. PARLIAMENTARY PAPERS, AUSTRIA, n° 1 (1922), *Agreement for guaranteeing a loan to Austria*, Cmd. 1765, Londres, 1922, p. 8. V. aussi SWISS BANK CORPORATION, *Revue financière et commerciale*, Londres, 1923, p. 35 et suiv.; Sir John FISCHER WILLIAMS, *Entr'aide financière internationale* (Académie de droit international, Recueil des cours, t. IV), Paris, 1925, p. 134 et suiv.

ne présenteront à l'encaissement aucun coupon des bons du gouvernement garant, ni ne feront valoir autrement aucune garantie de ce gouvernement, à moins ni avant qu'il y ait eu défaut de la part du gouvernement autrichien, pendant quinze jours au moins, de fournir tout ou une partie des fonds payables... pour amortissement ou intérêts, et cela seulement après que les fiduciaires se seront assurés que tous les fonds se trouvant entre leurs mains ou à leur dispositions, en vertu des présentes et étant disponibles pour parer à ce défaut..., seront insuffisants pour parer à ce défaut.

« ... les fiduciaires... aviseront immédiatement les différents gouvernements garants de la nature et de l'étendue de ce défaut et ils requerront en même temps chacun de ces gouvernements garants de payer aux fiduciaires ou à leur ordre, contre remise des coupons respectifs, la proportion du montant que le gouvernement autrichien aura fait défaut de payer ou de fournir... et auquel ces gouvernements garants ont... l'obligation de suppléer.

« Lorsque le gouvernement autrichien aura rempli ses engagements à l'égard d'une tranche d'intérêts ou de fonds d'amortissement conformément aux dispositions ci-dessus des présentes, les fiduciaires seront tenus de se faire remettre immédiatement et de restituer aux gouvernements garants leurs coupons relatifs respectifs pour être annulés. »

Dans notre cas, nous l'avons dit, les titres déposés dans une banque au nom des fiduciaires ou les coupons respectifs y afférents devraient être délivrés à l'ancien État amoindri à mesure qu'il se serait acquitté de ses engagements issus de l'ancienne dette ; sinon, titres et coupons devraient être encaissés directement par la banque et les sommes réalisées réparties entre les créanciers de l'ancienne dette.

Par contre, si l'application de tel ou tel mode de répartition est nécessitée par des considérations d'ordre pratique ou autre, et tant que l'application de ce procédé ne cause pratiquement aux créanciers aucun préjudice illicite, les créanciers ne sauraient s'y opposer sous le seul prétexte que ce mode de répartition, ainsi que nous l'avons signalé (*supra*, § 76), n'est pas tout à fait régulier du point de vue juridique.

Si, au moment d'être appliqué, tel ou tel mode de répartition ne s'est heurté ni n'a pu se heurter à aucune objection de la part des créanciers, il doit être considéré comme valable et comme engageant aussi bien les États débiteurs qui l'auront établi que les créanciers.

En particulier, s'il s'agit du système de paiements contributifs et qu'il apparaisse par la suite que l'ancien État amoindri ne s'acquitte pas strictement de ses engagements à l'égard des *créanciers* ou bien s'en acquitte en une monnaie dépréciée, etc., les créanciers n'ont pas le droit formel d'exiger des autres États débiteurs qu'ils assument la part de la dette dont ils avaient été tenus. En effet, les porteurs de l'ancienne dette ayant accepté le mode de règlement en question, ces États se sont trouvés *eo ipso* libérés de tous engagements à leur égard : les porteurs de l'ancienne dette sont devenus créanciers du seul ancien État amoindri pour toute la somme de leurs créances.

De même, si ces États débiteurs suspendent leurs paiements contributifs à l'ancien État amoindri, cela ne saurait concerner les créanciers : ils conservent leur droit d'exiger de ce dernier État le paiement de toutes les sommes qui leur reviennent. Par contre, si l'ancien État amoindri suspend ses paiements aux créanciers, il n'en résulte pour ces derniers aucun droit formel d'exiger des autres États débiteurs qu'ils cessent leurs paiements contributifs à l'ancien État amoindri.

Quant aux *rapports des États entre eux*, quel que soit le mode de répartition, régulier ou irrégulier, qu'ils aient établi, du moment qu'ils l'ont accepté d'un commun accord, c'est lui qui devra régler désormais leurs rapports et leurs comptes concernant l'ancienne dette. Que tel ou tel mode ainsi accepté, par exemple celui de paiements contributifs, devienne par la suite préjudiciable pour l'ancien État amoindri, les autres débiteurs ayant cessé (totalement ou en partie) de lui verser leur part de service courant de l'ancienne dette, cela ne l'autorise cependant pas à exiger des autres États la transmission d'une partie de cette dette à leur charge.

Il se peut, cependant, que tel ou tel mode de répartition soit accepté par les États débiteurs, *à titre conventionnel*, pour une durée subordonnée à l'observation régulière de leurs engagements. Ainsi, il peut être stipulé que l'ancien État amoindri sera libéré de son engagement à assurer la charge intégrale de l'ancienne dette si les autres États débiteurs manquent de lui verser les paiements contributifs qui leur incombent, etc. En pareil cas, répétons-le, l'application de tel ou tel mode de répartition n'a qu'une portée conventionnelle en ce qui concerne les rapports entre les États codébiteurs (v. aussi *infra*, § 109).

§ 78

La nature juridique de la répartition

Tant que la répartition des dettes, quel qu'en soit le mode, est valablement effectuée (v. *supra*, p. 425-426), elle a toujours pour résultat, au point de vue juridique, *la substitution à l'ancienne dette qui grevait le territoire entier de l'État débiteur d'une ou plusieurs nouvelles dettes.*

En effet :

1. — Lorsque la dette est répartie *en nature* ou d'après le système de *service commun*, l'ancienne dette qui grevait le territoire entier de l'ancien État est remplacée par deux ou plusieurs dettes, grevant chacune une partie distincte du territoire autrefois indivis. Cette substitution se fait soit directement, au cas de réparti-

tion en nature, soit indirectement, au cas de système de service commun, suivant lequel une institution spéciale effectue le service de l'ancienne dette qu'elle assure aux frais des paiements contributifs ou du revenu des titres de compensation des États débiteurs.

2. — Aux cas où l'on applique le *système de règlement de comptes entre l'ancien État amoindri et les autres États débiteurs*, l'ancienne dette qui grevait le territoire entier de l'ancien État est transformée en une dette qui ne grève désormais que le territoire relevant de l'ancien État amoindri. Les territoires détachés n'en sont plus grevés, car ils ont assumé de leur côté des obligations spéciales envers l'ancien État amoindri.

Juridiquement, la répartition des dettes d'État est une opération *sui generis*.

Quelques-uns de ses traits rappellent parfois la *novation*.

CONSEIL D'ÉTAT, arrêt du 28 avril 1876[1] : « ... cette transmission des charges de l'État annexé à l'État annexant constitue une *novation* qui s'opère de plein droit... ».

G. JÈZE[2] : « Au cas de démembrement partiel très important, mieux vaut effectuer, par le traité, une *novation* par changement de débiteur : l'État démembré cessera d'être tenu vis-à-vis d'une partie de ses créanciers ; l'État annexant assumera directement vis-à-vis de ces derniers le service de la dette. »

Accord AUTRICHE, HONGRIE, ITALIE, ÉTAT SERBE-CROATE-SLOVÈNE et la COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER DU SUD, 29 mai 1923[3], art. 30 : « ... Le présent accord emporte *novation* des droits des porteurs d'obligations de priorité et de coupons des obligations de la Compagnie » (v. *infra*, § 108).

Bien entendu, la répartition des dettes d'État étant basée sur le principe de leur succession, c'est-à-dire sur une règle de droit *sui generis* relevant du droit public (v. *supra*, § 14), elle ne saurait être considérée comme une simple transaction du droit civil basée sur la novation.

En effet, les principales formes de la novation sont les suivantes[4] :

La novation objective. — 1. Changement de l'*objet* de la dette (ex. : paiement du capital remplacé par le paiement d'une rente viagère) ; 2. Changement de *cause* de la dette (ex. : le dépôt est remplacé par un prêt).

La novation subjective. — 1. *Changement de débiteur* : *a)* novation résultant d'une *délégation* (procurée par l'ancien débiteur) ; *b)* novation résultant d'une *expromission* (spontanée ou sur l'initiative d'un tiers) ; 2. *Changement de créancier.*

De même que la novation, la répartition des dettes d'État réside

1. DALLOZ, 1876, t. III, p. 84.
2. *Partage*, p. 15.
3. S. D. N., *Recueil*, t. XXIII, 1924, p. 255 et suiv.
4. G. BAUDRY-LACANTINERIE et L. BARDE, *Traité théorique et pratique de droit civil. Des obligations*, 3e éd., t. III, Paris, 1908, p. 1 et suiv.

dans la substitution d'une obligation à une autre ; elle a donc pour effet de supprimer l'ancien rapport de droit et d'en créer un autre.

Cependant, la répartition est une opération juridiquement *nécessitée* par le démembrement du territoire de l'État grevé de la dette et du fait que la responsabilité solidaire des divers territoires de cet État ne saurait subsister après la transformation territoriale qu'il aura subie (v. *supra*, § 15). Par contre, la novation du droit civil est une opération qui, au point de vue juridique, n'est nécessitée par aucune circonstance.

Le droit à la répartition appartient à chacun des États débiteurs indépendamment du consentement des autres États débiteurs et des créanciers (v. *supra*, p. 91). Par contre, la novation repose sur la volonté des parties et doit être acceptée par les créanciers [1].

En cas de répartition des dettes d'État, les territoires grevés demeurent responsables envers les créanciers de l'ancienne dette pour la portion de la dette qui leur est attribuée. Par contre, la novation subjective consiste dans le changement de débiteur ou de créancier, soit dans la libération complète de l'ancien débiteur ou dans le transfert intégral de la créance à une nouvelle personne.

Cependant, on peut essayer de tracer un parallèle entre les différents modes de l'une et de l'autre.

Au cas de répartition d'après l'un des modes indiqués plus haut (p. 411-417) ; il est substitué, à l'ancien état de choses, un état de choses différent, analogue, sur quelques points, à certaines formes de la novation. (Voir tableau ci-contre.)

1. G. Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904, p. 34.

FORMES DE NOVATION			RÈGLEMENT AVEC L'ANCIEN ÉTAT AMOINDRI		SERVICE COMMUN	RÉPARTITION EN NATURE		
						PROCÉDÉ 1°	PROCÉDÉ 2°	PROCÉDÉ 3°
Novation objective	pour l'ancien État amoindri		Obligation intégrale pour toute l'ancienne dette		Limitation de l'obligation afférente à l'ancienne dette — à une partie			Oblig. intégrale pour certaines créances, égale / Libération intégrale de certaines autres créances
					de chaque créance		de certaines créances	
					qui correspond		qui ne correspond pas	
	pour les autres États débiteurs		Libération intégrale de toute l'ancienne dette	Obligation envers l'anc. État am., égale	et pour un total égal			
				à la quote-part incombant à l'État en question				
	pour les créanciers		—		—	—	—	—
Novation subjective	pour l'ancien État amoindri	changement de créanciers	—		L'institution spéciale	—	—	—
	pour les autres États débiteurs		devient	L'ancien État amoindri		—	—	—
				créancier				
				de chacun des autres États débiteurs	de tous les États débiteurs			
				pour une partie incombant à chacun d'entre eux				
	pour les créanciers	changement de débiteur		débiteur pour toute l'ancienne dette		Les États deviennent débiteurs		
						tous	certains d'entre eux	chacun d'entre eux
						pour une partie		pour le montant intégral
						de chaque créance	de certaines créances	
						correspondant	ne correspondant pas	
						et pour un total égal		
						à la quote-part incombant à l'État en question		

Au cas où l'ancien gouvernement du territoire grevé de la dette est remplacé par un autre gouvernement (par un nouveau gouvernement, en cas de transformation politique de l'État; par le gouvernement d'un autre État, en cas d'annexion totale de l'ancien État par ce dernier), *il n'y a pas changement de débiteur.* Les dettes d'État ne sont pas les dettes personnelles d'un gouvernement, mais les dettes de l'État même et qui grèvent son territoire (v. *supra*, ch. I et II). Le gouvernement, quel qu'il soit, n'est, dans l'occurrence, qu'un intermédiaire par le canal duquel l'État s'acquitte de ses obligations au moyen des ressources provenant du territoire grevé. En cas d'annexion de l'ancien État par un autre ou de sa réunion avec un autre État, le nouveau gouvernement peut, il est vrai, réunir les ressources de tous ses territoires, anciens et nouveaux, afin d'assurer le service des dettes particulières de chacun d'entre eux, ou même il peut reconnaître formellement les anciennes dettes de l'État annexé comme dettes de l'État annexant ou du nouvel État, et en étendre la responsabilité à leur territoire entier (v. *supra*, §§ 43-47). Mais une telle éventualité constitue un acte d'ordre tout à fait spécial ; elle n'a rien à voir ni au principe de la succession des dettes, ni à la nature juridique de l'opération qui consiste à remettre les charges de l'ancienne dette aux soins d'un nouveau gouvernement du territoire grevé de la dette en question.

D'après ce système, l'ancien État amoindri devient débiteur envers les créanciers pour la totalité de l'ancienne dette, mais les États cessionnaires et successeurs règlent avec lui leurs comptes afférents à l'ancienne dette, en procédant d'une des façons suivantes :

1. — Soit en versant périodiquement à l'ancien État amoindri des sommes qui représentent les parts de chacun d'entre eux dans les charges courantes du service de l'ancienne dette (*système de paiements contributifs*).

2. — Soit en lui versant des sommes qui représentent les parts de chacun d'entre eux dans le capital de l'ancienne dette.

Ces paiements peuvent être effectués :

a) soit en espèces, en une seule fois ou par versements différés, etc. (*système de rachat en espèces*) ;

b) soit en titres au porteur de l'État débiteur (*système de rachat en titres de compensation*), etc.

Examinons tour à tour chacun de ces procédés.

SECTION I. — Système de paiements contributifs

§ 79

Considérations générales

Ce système établit pour les États débiteurs autres que l'ancien État amoindri l'engagement de rembourser à celui-ci les parts qui leur incombent dans les charges courantes de l'ancienne dette.

En ce qui concerne la charge annuelle assumée par les États débiteurs, ce système, pratiquement, ne diffère parfois en rien du cas où les États débiteurs autres que l'ancien État amoindri s'engagent à lui payer par versements différés des sommes qui représentent les parts de chacun d'entre eux dans le capital de l'ancienne dette. Dans l'un et dans l'autre cas, il s'agit de paiements périodiques (v. *infra*, p. 444). Cependant, du point de vue juridique, la différence entre les deux procédés est essentielle.

Dans le système des paiements contributifs, il s'agit d'un engagement afférent à la *participation* de l'État débiteur *aux charges courantes de l'ancienne dette.*

Prenons quelques exemples de l'application de ce système :

Il fut établi dès 1815 à propos du dédommagement de la Russie pour sa participation au rétablissement de la paix européenne : les gouvernements de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas consentirent à prendre à leur charge le paiement d'une partie du service de la dette russe à la Hollande. Cette opération, quant au fond, n'a rien de commun avec la question qui nous occupe ici ; cependant, au point de vue pratique, elle fournit une excellente illustration du système des paiements contributifs.

Convention GRANDE-BRETAGNE-PAYS-BAS-RUSSIE, *Londres*, du (7) 19 mai 1815[1]. — Art. 1 : « S. M. le roi des Pays-Bas s'engage à se charger d'une partie du capital et des intérêts échus jusqu'au 1er janvier 1816 de l'emprunt russe fait en Hollande par l'intervention de la maison Hope et Cie d'Amsterdam, à concurrence d'une somme de 25 millions de florins, argent courant de Hollande ; *l'intérêt annuel de laquelle somme, ensemble le paiement annuel pour son remboursement*, ainsi que cela est spécifié ci-bas, *seront supportés par et deviendront une charge du royaume des Pays-Bas*, et S. M. le roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande s'engage de son côté à recommander à son parlement qu'il le mette en état de se charger d'un égal capital dudit emprunt russe ; savoir de 25 millions de florins, argent courant de Hollande ; *l'intérêt annuel de laquelle somme, ensemble un paiement annuel pour la liquidation*, ainsi qu'il sera spécifié ci-dessous, *seront supportés par et deviendront une charge du gouvernement de S. M. britannique.* »

AUTRICHE-HONGRIE. — Le « Uebereinkommen in Betreff der *Beitragsleistung* der Länder der heiligen ungarischen Krone *zu den Lasten der allgemeinen Staatsschuld* », conclu le 24 décembre 1867[2] entre l'Autriche et la Hongrie, imputa à la Hongrie des paiements contributifs (« *Jahresbeitrag zu den Lasten* der allgemeinen[3] Staatsschuld ») d'un montant de fl. 29,188,000, dont fl. 11,776,000 en espèces sonnantes (v. aussi *infra*, p. 435-444).

TURQUIE. Traité de *Sèvres* du 10 août 1920. — Art. 241 : « Les États en faveur desquels un territoire a été détaché de la Turquie... devront *participer aux charges annuelles afférentes au service de la dette publique ottomane...* »

Art. 242 (alinéa 3) « ... Cette répartition aura lieu de la manière suivante : 1° les *annuités* afférentes aux emprunts... seront réparties entre la Turquie et... ; 2° le solde des *annuités*... sera réparti... »

Traité de paix avec la BULGARIE, *Neuilly*, 27 novembre 1919. — Art. 134 : « En raison de l'acquisition de territoires ottomans, cédés en vertu du traité de Constantinople de 1913, ou de territoires dont la cession est confirmée par le présent traité, la Bulgarie s'engage à prendre en charge une part de la dette publique ottomane extérieure d'avant-guerre et elle s'*engage à payer, à valoir sur les sommes nécessaires pour assurer le service de cette part de la dette ottomane, et pour le temps où les territoires cédés ont été ou demeurent placés sous sa souveraineté, telles sommes que pourra fixer ultérieurement une commission* qui sera nommée pour déterminer dans quelle mesure la cession de territoires ottomans entraînera obligation de contribuer à cette dette. »

---

1. M. N. R., t. II, p. 290 et suiv. ; COLLECTION COMPLÈTE DES LOIS (russes), 1re coll., n° 25840. V. aussi N. BRZESSKY, *Les dettes publiques de la Russie. Études d'histoire et de statistique*, Saint-Pétersbourg, 1881, p. 69 et suiv. (en russe).

2. R. G. BL., 1868, n° 3.

3. Au sujet de cette « dette générale », v. *supra*, p. 148-149.

§ 80

Les droits et obligations des États contribuants

Ainsi donc l'application du système de paiements contributifs implique la participation aux *charges périodiques afférentes au service de l'ancienne dette.*

Il en résulte une série de conclusions :

1. — *Le montant, la monnaie et les termes des paiements contributifs doivent correspondre au montant, à la monnaie et aux termes des échéances des anciennes dettes. Les paiements contributifs doivent diminuer ou augmenter suivant les conditions qui avaient été établies pour les anciennes dettes et prendre fin aux dates qui avaient été fixées pour l'extinction de chacune d'entre elles.*

Convention Grande-Bretagne-Pays-Bas-Russie, *Londres*, (7) 19 mai 1815[1]. — Art. 11 : « La charge future à laquelle LL. dites Majestés Belgique et Britannique seront respectivement obligées, en portions égales, à compter de ladite date, consistera dans un intérêt annuel de 5 % desdits capitaux, chacun de 25 millions, ensemble un fonds d'amortissement de 1 % pour son extinction ; ledit fonds d'amortissement étant susceptible, toutefois, d'être porté, à la demande du gouvernement russe, à une somme annuelle qui n'excédera pas 3 %, *cette somme payable jusqu'à l'entier remboursement du capital, époque à laquelle ladite charge pour les intérêts et le fonds d'amortissement cessera entièrement d'être respectivement supportée par LL. dites MM. Belgique et Britannique.* »

Traité de *Sèvres*, 10 août 1920, art. 245 : « *Les annuités...* seront dues à dater de... ; elles *continueront à être dues... jusqu'à la liquidation définitive de la dette.* Toutefois, *elles seront proportionnellement réduites au fur et à mesure que les emprunts qui constituent la dette arriveront à extinction.* »

Aux cas où l'ancienne dette est représentée par une rente perpétuelle, les paiements contributifs doivent évidemment être établis de même sous forme d'une telle rente (v., *supra*, Autriche-Hongrie, p. 432).

2. — *Si l'ancien État amoindri suspend ses paiements afférents à l'ancienne dette, les États débiteurs ne sont pas tenus de continuer leurs paiements contributifs en sa faveur.*

Les paiements contributifs relèvent, en effet, de l'engagement pris par tel ou tel État de *rembourser* à l'ancien État amoindri sa part des frais de service de l'ancienne dette. Si l'ancien État amoindri suspend ses paiements aux créanciers de cette dernière, l'État contribuant a tout lieu d'envisager, de son côté, la suspension de ses paiements contributifs, ceux-ci ne devant être versés à l'ancien État amoindri qu'à titre de remboursement de ses frais de service de l'ancienne dette, lequel se trouve, dans l'occurrence, suspendu.

1. M. N. R., t. II, p. 290 et suiv.

Convention GRANDE-BRETAGNE-PAYS-BAS-RUSSIE du (7) 19 mai 1815, art. 3 : « LL. MM. Belgique et Britannique s'engagent respectivement à déposer tous les ans le jour ou les jours où l'intérêt et ledit remboursement seront dus et échus ou plutôt, entre les mains de l'agent du gouvernement Russe en Hollande, leurs portions respectives desdits intérêts et fonds d'amortissement ci-dessous déterminées, *pourvu, toutefois, qu'avant l'avance de chaque terme successif à payer ledit agent soit autorisé à fournir à chacune des deux Hautes Parties Contractantes un certificat portant que le précédent terme a été dûment employé au paiement des intérêts et à la diminution du capital de ladite dette avec les paiements correspondants, pour compte du gouvernement russe, de la partie de la dette qui restera à la charge de ce gouvernement.* »

Si les paiements contributifs sont versés non pas à l'ancien État amoindri, mais à une institution spéciale (système de service commun), le paiement ou le non-paiement par l'ancien État amoindri *de sa part* du service de l'ancienne dette ne concerne évidemment pas les autres États débiteurs.

Aux termes du traité de *Sèvres*, les paiements contributifs doivent être versés par les États débiteurs à l'Administration de la Dette Ottomane (art. 246) et non au gouvernement turc.

Toutefois, les États contribuants ne *sont pas obligés* de suspendre leurs paiements contributifs à l'ancien État amoindri qui aura cessé d'assurer le service de l'ancienne dette. Ils peuvent considérer son acte comme une mesure provisoire, déterminée par ses difficultés financières ou par quelque autre cause passagère. Ils *ne sont pas obligés* de verser leurs paiements aux créanciers de l'ancienne dette, puisque, comme nous l'avons montré plus haut (p. 425), du moment que le système contributif a été valablement institué, ils sont libérés de toute obligation à l'égard de ces derniers.

Toutefois, si les États contribuants *suspendent effectivement* leurs paiements à l'ancien État amoindri, les créanciers de l'ancienne dette ont tout lieu de compter, en toute justice, que ces paiements contributifs leur soient versés à eux, car on ne saurait admettre que les États contribuants obtiennent un avantage injustifié aux frais des créanciers.

§ 81

3. — *Les changements dans le montant et les termes des paiements de l'ancien État amoindri à la suite d'amortissement accéléré, de conversion, etc., qu'il aura établis, ne modifient pas le montant et les termes des paiements contributifs, à moins que cela ne soit prévu dans le traité conclu entre les États intéressés.*

Convention GRANDE-BRETAGNE-PAYS-BAS-RUSSIE, *Londres*, (7) 19 mai 1815, art. 2 : « ... un fonds d'amortissement de 1 %..., *ledit fonds d'amortissement étant susceptible, toutefois, d'être porté, à la demande du gouvernement russe, à une somme annuelle qui n'excédera pas* 3 %... ».

AUTRICHE-HONGRIE, convention du 24 décembre 1867[1], « *einer Aenderung nicht unterliegender* Jahresbeitrag... », convention additionnelle du 8 octobre 1907, « *einer weiteren Aenderung nicht unterliegender* Jahresbeitrag ».

Si l'accélération de l'amortissement n'a pas été prévue dans le traité conclu entre les États intéressés, elle ne saurait déterminer l'augmentation des paiements contributifs : les États contribuants auront à verser les mêmes sommes que par devant, et jusqu'aux termes précédemment fixés, l'ancienne dette fût-elle déjà amortie par l'ancien État amoindri grâce à ses paiements accélérés.

Conférence de *Lausanne*, 1922-1923, projet de la première sous commission de la troisième commission du 6 janvier 1923, art. 1, al. 2[2] : « Ces annuités continueront à être dues jusqu'à la liquidation définitive de la dette à laquelle elles se rapportent. Toutefois, elles seront proportionnellement réduites au fur et à mesure que les emprunts qui constituent cette dette arriveront à extinction *conformément aux dates spécifiées par les contrats visés dans la colonne 3 du tableau ci-annexé.* » Les mots que nous avons soulignés manquent dans l'article 245 du traité de Sèvres (v. *supra*, p. 433). Ils ont été introduits pour spécifier que les opérations subséquentes, relatives à l'amortissement avancé, la conversion, la consolidation, etc., n'exercent aucun effet sur le montant des paiements contributifs.

Quant à la réduction des charges afférentes à l'ancienne dette, déterminée par la conversion de cette dernière, elle ne saurait non plus, en règle générale, entraîner la réduction des paiements contributifs à effectuer par les États débiteurs. En effet, dans la mesure où la conversion n'a été possible que grâce au crédit élevé de l'ancien État amoindri et du moment que l'état du crédit des contribuants, fussent-ils débiteurs directs pour la partie respective de l'ancienne dette, ne leur eût pas permis, en fait, d'opérer cette conversion de leur propre chef, ils ne sauraient tirer un avantage injustifié d'un concours de circonstances qu'ils n'ont pas contribué à créer.

Si la conversion a été rendue possible grâce à la situation favorable du marché financier et que le crédit de l'État contribuant ne soit pas inférieur à celui de l'ancien État amoindri, une demande introduite par ce contribuant en vue de la réduction de ses paiements contributifs peut se trouver parfois sinon juridiquement fondée, mais juste quant au fond. Mais pareille demande peut toujours se heurter à une opposition de la part de l'ancien État amoindri. Celui-ci peut, en effet, faire valoir que la conversion qu'il aura effectuée à ses risques et périls et, éventuellement, avec plus ou moins de difficulté, ne saurait tourner à son préjudice en amenant la réduction des paiements contributifs dont lui est redevable un autre État.

Aux termes de la convention de 1867, la HONGRIE s'est engagée à payer à l'Autriche « einer Aenderung nicht unterliegenden Beitrag » d'un montant de fl. 29.188.000 (dont fl. 11.776.000 en espèces son-

1. R. G. BL., 1868, n° 3.
2. LIVRE JAUNE, *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 525 et suiv.

nantes), soit, en couronnes (introduites en 1892), la somme de cour. 58.376.000 (cour. 23.552.000 en espèces sonnantes).

Aux termes de la loi du 20 juin 1868[1], l'Autriche unifia les anciennes dettes en deux catégories de valeurs ; rente unifiée 4,2 % (net[2]) papier et rente unifiée 4,2 % (net) argent. Vers la fin de 1902, leur montant global s'élevait à cour. 5.020 millions. Aux termes de la loi du 26 février 1903[3], une part importante du montant existant à cette époque, à savoir cour. 3.614.305.760, a été convertie par l'Autriche en rente 4 % ; *le surplus* (« ungarischer Block ») — cour. 1.405.753.700 — restait en dehors de la conversion, parce qu'il « représentait le montant que l'Autriche présumait pouvoir être pris directement en charge par la Hongrie[4] », et continuait de bénéficier du taux de 4,2 %.

Suivant l' « Additional-Uebereinkommen » du 8 octobre 1907[5], la Hongrie a pu obtenir une réduction de ses paiements contributifs, à savoir à cour. 58.339.339,52 (= fl. 29.169.669,76), dont cour. 21.572.000 (= fl. 10.786.000) en espèces sonnantes (« in klingender Münze »). Il fut établi en même temps que ce « Jahresbeitrag zu den *Zinsen* (non « zu den *Lasten* », c'est-à-dire « aux *charges* » — évidemment *effectives* — comme dans la convention de 1868, A. S.) der allgemeinen Staatsschuld » ne serait pas sujet à une *nouvelle* révision (« einer *weiteren* Aenderung nicht unterliegt ») :

Art. 4 : « Die Regierung der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder ist *berechtigt, jederzeit* und ohne weiteres Einvernehmen mit der Regierung der Länder der heiligen ungarischen Krone *die derzeit 4,2 % einheitliche Rente in eine niedriger verzinsliche Schuld zu konvertieren oder zurückzuzahlen.*

« *Eine Aenderung in der Höhe des Jahresbeitrages der Länder der heiligen ungarischen Krone zu den Zinsen der allgemeinen Staatsschuld hat infolge einer derartigen Konvertierung nicht einzutreten* und hat die ganze hieraus resultierende Zinsenersparnis den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern zu gute zu kommen. »

Il est évident qu'en cas où l'ancienne dette serait amortie avant terme, les paiements contributifs devront continuer à être versés comme par devant pendant toute la durée précédemment fixée pour l'expiration de l'ancienne dette, ou bien l'État contribuant devra rembourser, en une seule fois, à l'ancien État amoindri, les annuités qu'il lui restera encore devoir, selon le plan initial de l'amortissement.

L'emprunt RUSSE en Hollande de 1798-1815, aux charges duquel, aux termes de la convention précitée du (7) 19 mai 1815, participèrent

1. R. G. BL., 1868, n° 66 ; v. aussi H. FRIEDJUNG, *Der Ausgleich mit Ungarn*, Leipzig, 1877 ; Graf Julius ANDRASSY, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich vom Jahre 1867*, Leipzig, 1897 ; EISENMANN, *Le compromis entre l'Autriche et la Hongrie*, Paris, 1907.

2. 5 % moins un impôt de 16 % sur les coupons. V. à ce sujet A. WAGNER, *Science des finances. Crédit public* (trad. française), p. 150 et suiv. ; K. v. EHEBERG, *Finanzwissenschaft*, 17e éd., Leipzig, 1921, p. 548 et suiv.

3. M. v. HECKEL et W. LOTZ, v° *Konversionen*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4e éd., t. V, p. 885.

4. C. D. R., *Annexe*, 1510, p. 20.

5. R. G. BL., 1907, n° 278.

la Grande-Bretagne et la Hollande, devait être définitivement amorti en 1919[1]. En fait, la Russie en effectua l'amortissement intégral en 1891. C'est pourquoi la Grande-Bretagne établit en faveur de la Russie une « terminable annuity » valable jusqu'à 1906[2] et représentant les annuités dues par la Grande-Bretagne et non encore payées à la date de l'extinction de la dette.

AUTRICHE-HONGRIE. — La convention du 8 octobre 1907 (v. *supra*, p. 436), qui avait établi pour la Hongrie un « Beitrag zu den Zinsen der allgemeinen Schuld » de cour. 58.339.339,52, stipula dans son article II :

« Die Länder der heiligen ungarischen Krone verpflichten sich diesen Zinsenbeitrag von 58.339.339 K. 52 H. durch Kapitalszahlung in Barem längstens binnen 22 Jahren nach Aufrufung der noch aushaftenden Obligationen der durch das Gesetz vom 20 Juni 1868 geschaffenen, in Noten und in klingender Münze mit 4,2 % verzinslichen einheitlichen Rentenschuld zur Umwandlung in Obligationen mit geringerer Verzinsung zu tilgen... »

Sur le montant du rachat, v. *infra*, p. 441-444.

§ 82

4. — *Si l'ancien État amoindri — auquel un autre État, acquéreur d'un territoire détaché de l'ancien État, verse des paiements contributifs — subit un nouveau démembrement,*

l'ancienne dette qui était demeurée à sa charge exclusive, est soit répartie seulement entre les territoires qui avaient fait partie de l'ancien État après son premier démembrement — auquel cas les paiements contributifs de ce dernier État devront désormais être versés non seulement à l'ancien État amoindri, tel qu'il se présente après le deuxième démembrement, mais à tous les États qui avaient assumé telle ou telle partie de l'ancienne dette — chacun de ces États ayant droit à une partie de ces paiements, proportionnelle au montant de l'ancienne dette assumée par lui;

ou bien l'ancienne dette est répartie entre tous les territoires qu'elle avait grevés, y compris celui acquis par l'État contribuant — auquel cas les paiements contributifs de ce dernier sont à annuler.

Cette règle repose sur le fait que les paiements contributifs relèvent de l'obligation, pour l'État contribuant, de rembourser à l'ancien État amoindri la part qui lui incombe aux charges de l'ancienne dette.

Supposons qu'en 1900 il a été séparé d'un État un territoire A d'une force contributive égale à 20 % de celle de cet État entier. Mettons que la dette de ce dernier s'élevait à 500 millions de frs 5 % et que l'État A ait assumé l'engagement de verser à l'ancien État amoindri une annuité de (20 % de 25 millions =) 5 millions de frs.

En 1920, l'ancien État amoindri perd les territoires B et C et ne

1. J. K. GUEILER, *l. c.*, p. 26 ; DÉHIO, *l. c.*, p. 12.

2. J. H. CLAPHAM, *Loans and subsidies in time of war*, 1793 1914, The Economic Journal, décembre 1917, p. 499.

garde que le territoire D. La force contributive de ces trois territoires B, C et D implique respectivement 10 %, 30 % et 60 %. L'ancienne dette de 500 millions de frs n'est répartie qu'entre les territoires B, C et D, car, à la suite d'un arrangement passé en 1900, elle ne grève plus le territoire A (v. *supra*, p. 427). Le territoire B prend à sa charge 50 millions de frs, C, 150, et l'ancien État à nouveau amoindri (D) 300 millions de frs. Le territoire A, qui s'était engagé à payer à l'ancien État amoindri une annuité de 5 millions de frs, destinée à rembourser à ce dernier la part de A aux charges de l'ancienne dette, ne devra plus lui servir toute la somme en question, mais en payer 10 %, soit 0,5 million de frs au territoire B, 30 %, soit 1,5 million de frs à C et seulement 60 % soit 3 millions à l'ancien État à nouveau amoindri.

On peut, cependant, procéder à un *nouveau règlement* et établir les quote-parts de l'ancienne dette qui incombent à *tous* les territoires, *y compris au territoire A*.

En pareil cas, il faudra partir, pour ce dernier territoire, de sa quote-part telle qu'elle avait été fixée aux termes de son arrangement avec l'ancien État amoindri (v. aussi *infra*, p. 439). Cette quote-part est pour lui obligatoire, puisqu'il est sorti du jeu dès 1900, date à partir de laquelle il n'a plus été grevé de l'ancienne dette, mais d'une annuité en faveur de l'ancien État amoindri qui a assumé la charge intégrale de l'ancienne dette.

Ainsi donc, en premier lieu l'ancienne dette devra être répartie entre A et l'ancien État amoindri (tel qu'il se présente en 1920), c'est-à-dire dans la proportion de 20 % : 80 % ; A aura à en assumer 100 millions de frs. Le reste de la dette, soit 400 millions de frs, devra être réparti entre B, C et D, dans la proportion de 10 : 30 : 60, c'est-à-dire en portant à la charge de B 40 millions, à celle de C 120 millions, à celle de D 240 millions de frs.

Par conséquent :

1° Si la répartition est faite d'après le premier procédé, auront à prendre à leur charge : B, 50 millions ; C, 150 ; l'ancien État amoindri (D), 300 millions de frs. En ce cas, A paiera sur son annuité de 5 millions : à B 0,5 million, à C 1,5, à l'ancien État amoindri (D) 3 millions de frs.

2° Si la répartition est faite d'après le deuxième procédé, auront à prendre à leur charge : B, 40 millions ; C, 120 millions ; l'ancien État à nouveau amoindri (D), tout le reste, soit 340 millions de frs. En ce cas, A verse toute son annuité de 5 millions au seul État amoindri.

Si A assume directement la charge de la partie de l'ancienne dette qui lui incombe, à savoir 100 millions de frs, c'est-à-dire s'il ne reste à la charge de l'ancien État amoindri (D) que 240 millions, A n'aura plus d'annuités à payer.

S'il arrive que l'État A subit à son tour un démembrement, toutes les considérations que nous venons d'exposer seront applicables à ses diverses parties (A 1, A 2, A 3, etc.), qui seront grevées en proportion de leur force contributive (A 1 : A 2 : A 3, etc.).

Dette générale de l'Autriche-Hongrie. — Après que la Hongrie, en 1867, se fut érigée en royaume, en union réelle avec l'Autriche, la convention du 24 décembre 1867 établit qu'elle paierait annuellement à cette dernière, à titre de sa participation à la « dette générale » (*Allgemeine Schuld*, v. à ce sujet *supra*, p. 148-149), contractée avant la séparation de ces deux États, « einen dauernden, einer Aenderung nicht unterliegenden Jahresbeitrag », de fl. 29.188.000, dont fl. 11.776.000 en espèces sonnantes (en argent).

L' « Additional-Uebereinkommen » du 8 octobre 1907 a fixé la part contributive de la Hongrie dans la dette générale à cour. 58.339.339,52 (= fl. 29.169.669,76), dont cour 21.572.000 (= fl. 10.786.000) en espèces sonnantes.

Au sujet de cette dette générale, les traités de *Saint-Germain* et de *Trianon* contiennent les stipulations suivantes :

Art. 203 (186), annexe, alinéa 1 : « La dette à répartir comme il est indiqué à l'art. 203 (186) est l'ancienne dette publique autrichienne (hongroise) non gagée, représentée par des titres, telle qu'elle était constituée le 28 juillet 1914. »

Dans le traité de *Saint-Germain*, cette disposition est suivie de la stipulation suivante : « Toutefois, il faut en déduire la part de dette dont la charge incombait au gouvernement de l'ancien royaume de Hongrie en exécution de la convention additionnelle approuvée par la loi austro-hongroise du 30 décembre 1907, B. L. I, n° 278, et qui représente la contribution à la dette générale de l'Autriche-Hongrie des territoires dépendant de la Sainte-Couronne de Hongrie. »

Art. 203 (186), annexe, alinéa 10 : « Les États ou porteurs qui auront droit à une part de chacune des nouvelles émissions de titres... recevront une part du montant total des titres de chacune de ces émissions... »

Dans le traité de *Saint-Germain*, on trouve en cet endroit la stipulation suivante : « Les États ou porteurs intéressés recevront aussi une part dûment déterminée des titres émis dans les conditions fixées par le traité avec la Hongrie, en échange de la part de la dette publique autrichienne non gagée, dont cette puissance a accepté les charges par la convention additionnelle de 1907. »

Le traité de *Trianon* stipule dans l'art. 186, annexe, al. 13 : « La dette à répartir, comme il est indiqué à l'article 186, comprend, en sus de l'ancienne dette publique hongroise non gagée, dont il est question ci-dessus, la part de dette *autrichienne* dont la charge incombait au gouvernement de l'ancien royaume de Hongrie, en exécution de la convention additionnelle approuvée par la loi austro-hongroise du 30 décembre 1907 (B. L. I., n° 278) et qui représente la contribution à la dette générale de l'Autriche-Hongrie des territoires dépendant de la Sainte-Couronne de Hongrie. »

Alinéa 14 : « Chaque État qui, en vertu du présent traité, assume une part de la dette *autrichienne*, dont il est question au précédent paragraphe, devra remettre à la Commission des Réparations des nouveaux titres pour un montant égal à la part de ladite dette *autrichienne* qui lui est attribuée. »

En appliquant les stipulations des traités à l'exemple que nous venons d'exposer plus haut, on peut donc dire que l'ancienne dette — autrefois commune aux territoires A et B et dont A a été dégrevé, vu son engagement de verser une annuité à l'ancien État amoindri (territoire B) — doit être répartie entre les deux territoires : A (et ses successeurs A 1, A 2, etc.) et B (et ses successeurs B 1, B 2, etc.). Toutefois, *on mettra à la base de cette répartition non pas la force contributive relative de ces territoires (qui a pu sensiblement changer de 1900 à 1920), mais le montant de la contribution assumée par le territoire A lors du règlement de 1900.*

Ainsi donc, il a fallu procéder à trois répartitions de la dette *générale :*

1° Répartition de la totalité de cette dette entre l'ancienne Autriche et l'ancienne Hongrie, *conformément aux dispositions de la convention de 1907 ;*

2° Répartition de la part qui incombe à l'ancienne Autriche, entre l'Autriche amoindrie et ses successeurs et cessionnaires, *suivant la force contributive relative* des diverses parties de son territoire démembré ;

3° Répartition de la part qui incombe à l'ancienne Hongrie, entre la Hongrie amoindrie et ses successeurs et cessionnaires, *suivant la force contributive relative* des diverses parties de son territoire démembré.

La dette générale impliquait, à la date de la répartition, cour. 1.405.753.700 de rente 4,2 % et cour. 3.614.305.760 de rente 4 %.

La Commission des Réparations, s'inspirant des stipulations des traités, qui prescrivaient d'une façon expresse de baser la répartition de la dette générale sur les dispositions de la convention de 1907, aux termes de laquelle la Hongrie était tenue à servir une annuité permanente, décida que la Hongrie devrait assumer sur l'ensemble de la dette générale « la part dont la charge incombant au gouvernement de l'ancien royaume de Hongrie, en exécution de la convention de 1907, était fixée à cour. 58.339.339,52 », et que « la part hongroise serait prélevée proportionnellement sur le capital de chacune de ces deux rentes [1] ».

V. aussi *infra*, p. 441-444.

Ensuite, la Commission des Réparations répartit les montants obtenus pour l'Autriche et la Hongrie entre les États participant aux dettes autrichiennes et ceux participant aux dettes hongroises en proportion de la force contributive relative de chacun d'entre eux par rapport aux membres de leur groupe respectif.

DETTES DE LA STEG (v. *supra*, p. 291-295). — En 1891, la Hongrie racheta le réseau de la STEG situé sur son territoire. Aux termes du contrat du 7 juin 1891, la Hongrie s'engageait à verser à la Société une annuité la dédommageant de ce qu'elle continuait à supporter la charge des obligations qu'elle avait émises et qui grevaient le réseau racheté.

Aux termes du contrat du 21 octobre 1908, la partie non encore rachetée du réseau de la STEG a passé en possession de l'État autrichien, qui assuma la charge intégrale des quatre principales catégories d'obligations de la Société, celle-ci s'engageant, de son côté, à reverser à l'État autrichien une partie de l'annuité qu'elle recevait de la Hongrie.

Après le démembrement de la monarchie austro-hongroise, les obligations assumées par l'Autriche *furent réparties entre tous les États* acquéreurs des parties du réseau de la STEG en proportion de la valeur des lignes acquises, l'annuité hongroise représentant la participation de la Hongrie aux charges des obligations qui grevaient le réseau hongrois étant supprimée (v. *supra*, p. 293-295).

Le même procédé fut appliqué à l'égard des DETTES DU RÉSEAU HONGROIS-GALICIEN. *La Commission des Réparations rétablit notamment l'état de choses tel qu'il était avant les rachats* [2] (v. *supra*, p. 290-291).

§ 83

Certains traités prévoient le droit de l'État contribuant de substituer à ses paiements contributifs le versement d'une somme effectuée en une seule fois.

Traité de *Sèvres* du 10 août 1920 [3], art. 252 : « Chacun des États qui, aux termes du présent traité, doivent supporter annuellement une part du service de la dette publique ottomane, pourra, moyennant un préavis de six mois au Conseil de la Dette, racheter cette obligation par le versement d'une somme re-

1. C. D. R., t. VII, p. 15.
2. C. D. R., *Annexe*, 1510, p. 13-14.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 665 et suiv.

présentant la valeur de l'annuité en question, *capitalisée à un taux d'intérêt fixé d'un commun accord par l'État intéressé et le Conseil de la Dette.* Ce dernier n'aura pas le droit d'exiger ce rachat. »

Le projet du 6 janvier 1923, art. 9 (v. *supra*, p. 435), apporta une certaine modification de ce texte[1] : « Chacun des États qui, aux termes du présent traité, doivent supporter annuellement une part du service de la dette publique ottomane, pourra, moyennant un préavis de six mois au Conseil de la Dette, racheter cette obligation *en tout ou en partie* par le versement d'une somme représentant la valeur de l'annuité en question *ou d'une partie* de cette annuité capitalisée à un taux d'intérêt qui sera fixé, *ainsi que les conditions de rachat*, d'un commun accord par l'État intéressé et par le Conseil de la Dette. Le Conseil de la Dette n'aura pas le droit d'exiger ce rachat. »

Il est intéressant de noter qu'aux termes de ces dispositions la capitalisation de l'annuité doit être effectuée non pas au taux de l'emprunt en question, mais à un taux qui devrait être fixé d'un commun accord par l'État intéressé et par le Conseil de la Dette.

La question de savoir quel taux de capitalisation doit être mis à la base du calcul de la somme de rachat devrait être résolue, nous semble-t-il, en partant des considérations suivantes.

Si les paiements contributifs avaient été fixés à une somme ferme qui ne devait ni augmenter (en cas d'amortissement accéléré de l'ancienne dette), ni diminuer (en cas de conversion), le taux de capitalisation doit être assimilé au taux originaire de l'ancienne dette, le même qui avait servi à établir le montant du paiement contributif de l'État débiteur. Si, par contre, les paiements contributifs devaient varier suivant le chiffre des intérêts et des annuités servis par l'ancien État amoindri, il faudra adopter pour le calcul le taux de la dette en question, tel qu'il se présente au moment du rachat.

Il serait injuste, en effet, du moment que l'État contribuant ne participe pas à l'allègement de la charge annuelle de l'ancienne dette déterminé par la conversion (premier cas), de fixer pour le rachat de son annuité le taux relativement bas (c'est-à-dire désavantageux pour lui) auquel l'ancien État amoindri a converti l'ancienne dette. Par contre, du moment que l'État contribuant a participé aux avantages de cette conversion, c'est-à-dire si cette dernière a réduit son annuité de sa part d'économies réalisées sur les intérêts, la capitalisation de cette annuité diminuée doit être précisément effectuée à ce taux réduit.

Sous ce rapport, il est intéressant de rappeler les conditions de rachat que la convention de 1907 avait stipulées pour la dette générale austro-hongroise.

Nous avons indiqué plus haut qu'en 1868 l'annuité de la Hongrie avait été fixée à fl. 29.188.000 (= cour. 58.376.000), dont fl. 11.776.000 (= cour. 23.552.000) en espèces sonnantes. Aux termes de la convention de 1907, cette annuité fut un peu réduite, à savoir à fl. 29.169.600 [illegible]

1. LIVRE JAUNE, *Conférence de Lausanne*, t. I.

(cour. 58.339.339,52), dont fl. 10.786.000 (= cour. 21.572.000) en espèces sonnantes (v. *supra*, p. 436). L'article 2 de la convention du 8 octobre 1907 stipula que la Hongrie devrait racheter ce « Zinsenbeitrag » en espèces pendant une durée de vingt-deux ans à partir de l'amortissement ou de la conversion des titres de la rente 4,2 %, restés en circulation et dont le montant s'élevait à cour. 1.405.753.700 (v. *supra*, p. 437).

Le même article 2 fixait la somme de rachat de la façon suivante :

« Die seitens der Länder der heiligen ungarischen Krone abzustattende Kapitalzahlung beträgt, wenn sie längstens innerhalb der ersten 10 Jahre der im vorstehenden Absatze bezeichneten Frist geleistet wird, 1.348.888.462 K. 89 H ; darunter in klingender Munze, 498.774.566 K. 47 H. ; bei späterer Leistung erhöht sich die Kapitalszahlung vom 11 Jahre bis zum 22 Jahre jährlich um 3.345.452 K. 53 H. ; darunter in klingender Münze, 1.237.040 K. 10 H., bis zum Betrage von 1.389.031.893 K. 33 H. ; darunter in klingender Münze, 513.619.047 K. 62 H.

« Werden die Zahlungen in Raten geleistet, so ist zur Feststellung des restlichen Ablösungskapitals die geleistete Ratenzahlung von jenem Kapital, welches nach vorstehenden Absatze auf das Jahr der Ratenzahlung entfällt, abzuziehen, der sohin verbleibende Rest aber im 11 bis 22 Jahre obiger Frist in demselben Verhältnis zu erhöhen, in welchem das gesamte Ablösungskapital in diesen Jahren steigen würde ; der Jahresbeitrag der Länder der heiligen ungarischen Krone zu den Zinsen verringert sich in demselben Verhältnis, in welchem sich im Jahre der Ratenzahlung das Ablösungskapital verringert. »

Ainsi la somme de rachat (1.349-1.389 millions de couronnes) était fixée à un montant inférieur à celui des titres 4,2 % demeurés non convertis jusqu'à 1903 (1.405 millions de couronnes). La somme capitalisée de l'annuité de cour. 58.339.339,52 était notamment calculée au taux de 4,325 %.

Après la guerre générale, lors de la répartition des dettes autrichiennes et hongroises, la dette générale donna lieu aux controverses suivantes entre l'Autriche et la Hongrie.

La Hongrie demandait que sa part dans la dette générale fût établie au moyen de capitalisation de l'annuité qu'elle s'était engagée à servir au terme de la convention de 1907, *au taux originaire de* 5 %, c'est-à-dire en multipliant cette annuité par 20, ce qui aurait donné un capital de cour. 1.166.786.790,40.

« Il n'y aurait pas, disait-elle, à faire état des conversions qui ont eu lieu depuis cette époque et qui ne sauraient la lier, puisqu'elle n'y a ni participé ni consenti, puisque l'Autriche les a votées et réalisées seule [1]. » Dans l'hypothèse où ce système ne pourrait pas être accueilli, la Hongrie émettait la proposition de capitaliser tout au moins son annuité à 4,325 %, qui avait servi, dans la convention de 1907, à évaluer le capital à cour. 1.348.886.462,89.

L'Autriche, par contre, prétendait que la capitalisation de l'annuité ne pourrait se faire qu'au taux de 4,2 %, ce qui aurait donné un capital de cour. 1.405.753.700 [2].

La prétention de la Hongrie, qui demandait la capitalisation de son annuité, était mal fondée, puisqu'elle avait bénéficié de la conversion

1. C. D. R., *Annexe*, 1510, p. 19.

2. *Mémoires et documents présentés par la délégation hongroise à la Conférence de la paix*, t. II, p. 322 et suiv.

(son annuité ayant été réduite en 1907). Du reste, il ne s'agissait pas, dans l'occurrence, de fixer la somme de rachat, mais de déterminer les quote-parts de l'Autriche et de la Hongrie dans des dettes concrètes dont l'une, à 4,2 %, s'élevait à cour. 1.405.753.700, et l'autre, à 4 %, à cour. 3.614.305.760. Or, assumer une dette de 100 frs à 4,2 % n'est pas la même chose qu'assumer une dette de 100 frs à 4 %. En proposant de capitaliser l'annuité hongroise au taux de 4,2 %, c'est-à-dire de fixer le capital incombant à la Hongrie à cour. 1.405.753.700, l'Autriche était d'avis que cette dernière devait précisément assumer la charge de la rente 4,2 % demeurée non convertie pour la somme indiquée celle-ci étant restée en 1903 hors de la conversion, parce qu'elle représentait le montant susceptible, de l'avis de l'Autriche, d'être pris directement en charge par la Hongrie [1] — et que toute la rente 4 %, pour la somme de cour. 3.614.305.760, devait être portée à la charge de l'Autriche.

Les propositions de la Hongrie furent rejetées par la Commission des Réparations, de l'avis de laquelle « l'éventualité d'un remboursement de la dette à certaines conditions qui n'ont pas été remplies [2] » n'avait pas, dans l'occurrence, de portée décisive.

D'autre part, la Commission des Réparations estimait qu'il y avait lieu d'assujettir à la répartition le *montant global* de la dette générale, c'est-à-dire tant la rente 4 %, convertie en 1903, que la rente 4,2 %, demeurée non convertie, l'une et l'autre dette étant la « création commune d'un passif à subdiviser aujourd'hui [3] ». C'est pourquoi elle décida que la répartition devrait avoir pour objet tant la rente 4 % pour la somme de cour. 3.614.305.760 que la rente 4,2 % pour la somme de cour. 1.405.753.700 ; que la Hongrie devrait assumer sur cet ensemble « la part de dette dont la charge incombant au gouvernement de l'ancien royaume de Hongrie, en exécution de la convention de 1907 », était fixée à cour. 58.339.339,52, et que « la *part hongroise serait prélevée proportionnellement sur le capital de chacune de ces deux rentes* [4] ».

Par conséquent, la répartition fut effectuée de la façon suivante :

Cr. 41.422.757,81 de rente 4 % correspondant à un capital de	Cr. 1.035.568.945
Cr. 16.916.581,71 de rente 4,2 % correspondant à un capital de	Cr. 402.775.755
Total, Cr. 58.339.339,51 correspondant à un capital de . .	Cr. 1.438.344.700

devaient être portées à la charge de la Hongrie et le solde, soit :

	Rente 4 %	Rente 4,2 %
	Cr. 3.614.305.760	Cr. 1.405.753.700
moins la part de la Hongrie	Cr. 1.035.568.945	Cr. 402.775.755
fut porté à la charge de l'Autriche . . .	Cr. 2.578.736.815	Cr. 1.002.977.945

Ainsi donc, l'annuité hongroise fut répartie entre les deux rentes (4,2 % et 4 %) en proportion du montant de l'*annuité* totale de la rente 4,2 %, par rapport au montant de l'*annuité* totale de la rente 4 %. Les deux annuités ainsi obtenues furent capitalisées, la première au taux de 4,2 %, la deuxième au taux de 4 %.

Ainsi, par décision de la Commission des Réparations, il fut porté à la charge de la Hongrie 402.775.755 couronnes de rente 4,2 % et 1.035.568.945 couronnes de rente 4 %, soit au total un capital de

1. C. D. R., *Annexe*, 1510, p. 20.
2. C. D. R., *Annexe*, 1510, p. 20.
3. *Ib.*, p. 20.
4. C. D. R., VII, p. 15.

cour. 1.438.344.700. Cette somme semble, à première vue, dépasser celle qui devrait être imposée à la Hongrie suivant la proposition de l'Autriche (cour. 1.405.753.700). C'est que, d'après cette dernière proposition, la somme en question devrait être portée à la charge de la Hongrie uniquement en rente 4,2 %, alors que la somme fixée par la Commission implique plus d'un milliard de couronnes en rente 4 %.

Au point de vue juridique, la répartition faite par la Commission des Réparations est parfaitement régulière.

SECTION II. — Système du rachat.

§ 84

D'après ce système, comme d'après celui des paiements contributifs, l'ancien État amoindri demeure débiteur envers les créanciers pour la totalité de l'ancienne dette. Ce qui distingue ces deux systèmes, c'est qu'ici les autres États débiteurs règlent leurs comptes avec l'ancien État amoindri en s'engageant à lui verser, en espèces ou en titres, une somme qui représente *leur part dans le capital* et non pas *dans les charges* de l'ancienne dette.

Ce versement peut être effectué soit en une seule fois, soit par tranches différées.

L'engagement peut porter soit sur une rente perpétuelle, soit sur une annuité à terme.

Le système de ces paiements différés ne doit pas être confondu avec celui des paiements contributifs. Dans le système de rachat, ces paiements *ne doivent* correspondre ni au montant, ni à la durée d'échéance, ni à la monnaie établis pour les anciennes dettes — ainsi que c'est le cas des paiements contributifs (v. *supra*, p. 433).

Certes, au cas où l'ancien État amoindri cesserait d'assurer le service de l'ancienne dette, il ne serait que juste que les États débiteurs fassent désormais leurs versements aux créanciers de l'ancienne dette ; n'empêche qu'au point de vue juridique pareille solution soit sujette à caution. En effet, si ces États se sont engagés à effectuer des versements à l'ancien État amoindri, ce n'est pas qu'ils se sont engagés à participer aux *charges de* l'ancienne dette, mais parce que l'ancien État amoindri les a précisément libérés de ces charges moyennant une certaine somme de rachat qu'il se sont engagés à lui verser à des dates déterminées, ces versements n'étant subordonnés ni au montant des sommes que l'ancien État amoindri paiera de son côté aux créanciers, ni à la durée pendant laquelle il s'acquittera envers ces derniers, ni même à la question de savoir s'il opère effectivement ses paiements.

De même, au cas d'un nouveau démembrement de l'ancien État, ces versements ne sont pas, *de droit*, assujettis à la répartition entre l'ancien État à nouveau amoindri et les territoires nouvellement détachés, dans la même proportion dans laquelle ils avaient assumé telle ou telle partie de l'ancienne dette (v. *supra*, § 82). Cela pourrait être juste à l'occasion, mais n'est pas obligatoire au point de vue juridique, puisque, ainsi que nous venons de le montrer, les versements en question ne se trouvent en aucun rapport formel avec le service de l'ancienne dette.

La situation reste la même au cas où la somme de rachat a été versée à l'ancien État amoindri en une seule fois. Si, par la suite, ce dernier subit un nouveau démembrement, les sommes ou les titres versés, fussent-ils demeurés intacts, ne sont pas, au point de vue juridique, sujets à une distribution entre l'ancien État à nouveau démembré et les territoires nouvellement détachés.

Toutefois, les choses changent si le versement en question a été fait non pas à l'ancien État amoindri, mais à une institution spéciale indépendante qui assume la gestion du service de l'ancienne dette et représente les intérêts des créanciers. En pareil cas, le lien entre les obligations afférentes à l'ancienne dette et le versement effectué existe ; c'est pourquoi le produit de ces versements doit être réparti soit entre les États qui assument telle ou telle partie de l'ancienne dette, soit entre les créanciers, les parties de la dette incombant aux États débiteurs étant dans ce dernier cas diminuées du montant reçu par les créanciers.

Traité ITALIE-TURQUIE, *Lausanne*, 18 oct. 1912, art. 10 (al. 2 et 3), établit que l'Italie est tenue à verser *à l'Administration de la Dette Ottomane* une somme de 50 millions de lires (v. *infra*, § 86). — En avril 1913, le gouvernement italien constitua un capital de 50 millions de lires italiennes *qu'il mit à la disposition du Conseil de la Dette Publique Ottomane*. Sur ce capital, le Conseil de la D. P. O. a prélevé une somme de l. tq. 1.684.194 correspondant, au taux de 4 %, à un rendement annuel de l. tq. 67.367,76, qui représente le revenu annuel de la Tripolitaine dans le service de la Dette Convertie unifiée et des Lots turcs. Le Conseil a constitué, d'autre part, un capital de l. tq. 81.147,78 revenant à l'emprunt 4 % de 1903 avec garanties spéciales (Pêcheries) et, après divers prélèvements en compensation de pertes et dommages subis pendant la guerre par la Régie des Tabacs et l'Administration de la Dette Publique Ottomane, il a versé le solde de l'indemnité au Trésor impérial[1].

La dette ottomane devant être répartie entre la Turquie et territoires détachés de la Turquie à la suite des guerres balkaniques et de la guerre générale, l'arbitre, M. BOREL, dans sa sentence arbitrale du 18 avril 1925, réserva aux États intéressés[2] :

« tous les droits qu'ils peuvent avoir... du chef des *versements* déjà *opérés en*

---

1 *Compte rendu*, 1913-1914, p. 8.

2 E. BOREL, *l. c.*, p. 112 ; *Deuxième mémoire turc*, p. 39 : « Le Gouvernement turc ne conteste qu'il serait équitable de faire participer les États intéressés aux avantages découlant de la somme dont dispose actuellement le Conseil de la Dette, à partir des dates de leur contribution aux charges de dettes. »

mains du Conseil de la Dette Publique Ottomane à titre de prestation pour le service des annuités de ladite Dette, *cette dernière réserve s'appliquant, en particulier, aux sommes que le Conseil de la Dette a reçues du Gouvernement royal d'Italie* à la suite du traité de Lausanne de 1912 et dont il a décidé le placement en vue dudit service des annuités de la Dette Publique Ottomane. »

Le capital de la « Part contributive de la Tripolitaine » fut investi par le Conseil de la Dette principalement dans les titres de la Dette Convertie Unifiée.

L'Administration austro-allemande, qui a géré pendant la guerre générale la Dette Ottomane, vendit du portefeuille « Part contributive de la Tripolitaine » l. tq. 808.764 nom. de la Dette Convertie Unifiée, faisant partie dudit portefeuille (l. tq. 1.283.193,46), et obtint de cette façon l. tq. 701.119,50. D'autre part, ayant obtenu du Trésor le règlement de l'avance de l. tq. 400.056,37 à 4 %, que le Conseil avait consentie au Gouvernement impérial pour une durée de deux ans et qui faisait également partie du fonds de Tripolitaine, le Conseil a affecté le tout à la souscription au pair de l. tq. 1.100.000 capital nominal de l'Emprunt intérieur ottoman 5% 1918. Depuis la date de leur émission, les titres de cet emprunt n'ont pas cessé de se déprécier et représentaient en 1920 moins de 20 % du prix auquel ils ont été acquis.

Aussi le Conseil (nouvellement reconstitué après la guerre générale, les représentants de l'Allemagne et de l'Autriche en ayant été exclus) se proposa d'en réclamer en temps opportun le remboursement au Gouvernement impérial[1] en se basant sur les dispositions du traité de *Sèvres* de 1920, art. 249, aux termes duquel : « Le Gouvernement ottoman s'engage à transférer à la Commission financière tous ses (?) droits (?) sur le fonds de réserve et l'indemnité de Tripoli. »

Le traité de Sèvres ne fut pas ratifié, et la question du fonds tripolitain fut remise sur le tapis à la conférence de Lausanne de 1922-1923.

L'article X du projet des clauses financières du traité de paix, présenté par la 1re sous-commission le 6 juin 1923, stipulait :

« Le Gouvernement turc reconstituera le fonds de réserve de la Tripolitaine tel qu'il existait au 1er novembre 1914[2]. »

Le traité de *Lausanne* ne comporte aucune indication relative au fonds du Tripoli.

Il en résulta la situation suivante : le fonds de la Tripolitaine était nominalement de l. tq. 1.684.194, mais sa valeur réelle au cours du 29 février 1924 était de l. tq. papier 659.500, soit l. st. 78.513[3].

Dans le courant de l'exercice 1923-24, le Conseil de la D. P. O. a procédé au règlement de l'opération, faite en 1918, sur les titres de la Dette Convertie Unifiée du portefeuille de la Tripolitaine d'une valeur nominale de l. tq. 808.764. Par ce règlement, le Conseil a consacré le remplacement desdits titres de la D. C. U. par les obligations de l'Emprunt intérieur ottoman 5 % 1918, souscrites en 1918. L'amortissement ainsi opéré a été effectué au cours moyen de 86,69 % et a couté l. tq. 701.119,50, prélevées sur le fonds d'amortissement de la période 1915-1920[4].

---

1. *Compte rendu*, 1918, p. XI et p. 25.
2. (LIVRE JAUNE), *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 529.
3. *Compte rendu*, 1923-1924, p. 40.
4. *Ib.*, p. 34-35.

I. — Rachat en espèces.

1. — Cas ou toute la somme de rachat est payée en une seule fois ou différée a brève échéance.

Traité Autriche-France, *Zurich*, 10 novembre 1859 [1], art. 7 : « Le nouveau Gouvernement de la Lombardie... supportera également une portion de l'emprunt national de 1854, fixée entre les H. P. C. à 40 millions de florins (monnaie de convention). Le mode de paiement de ces 40 millions de florins sera déterminé dans un article additionnel. »

Article additionnel : « Le Gouvernement de S. M. l'Empereur des Français s'engage envers le Gouvernement de S. M. I. et R. A. à effectuer pour le compte du Gouvernement de la Lombardie, qui lui en garantira le remboursement, le payement de 40 millions de florins (monnaie de convention) stipulé par l'article 7 du présent traité, dans le mode et aux échéances ci-après déterminés :

« 8 millions de florins seront payés en argent comptant, moyennant un mandat payable à Paris, sans intérêt, à l'expiration du troisième mois à dater du jour de la signature du présent traité, et qui sera remis aux Plénipotentiaires de S. M. I. et R. A. lors de l'échange des ratifications.

« Le paiement des 32 millions de florins restants aura lieu à Vienne en argent comptant, et en dix versements successifs à effectuer de deux en deux mois en lettres de change, sur Paris, à raison de 3.200.000 florins (monnaie de convention) chacune. Le premier de ces dix versements aura lieu dans deux mois après le paiement du mandat de 8 millions de florins ci-dessus stipulé. Pour ce terme, comme pour tous les termes suivants, les intérêts seront comptés à 5 %, à partir du premier jour du mois qui suivra l'échange des ratifications du présent traité.

« Le présent article additionnel aura la même force et valeur que s'il était inséré mot à mot au traité de ce jour. Il sera ratifié en un seul acte, et les ratifications en seront échangées en même temps. »

Autriche-France-Sardaigne, *Zurich*, 10 novembre 1859 [2], article 6 : « A l'égard des 40 millions de florins stipulés dans l'article précédent (analogue à l'article 7 du traité ci-dessus cité, A. S.), le Gouvernement de S. M. l'Empereur des Français renouvelle l'engagement qu'il a pris vis-à-vis du Gouvernement de S. M. l'Empereur d'Autriche d'en effectuer le paiement, selon le mode déterminé dans l'article additionnel au traité signé en date de ce jour, entre les deux H. P. C. »

La Sardaigne régla cette dette envers la France de la façon suivante :

France-Sardaigne, *Zurich*, 10 novembre 1859 [3], art. 3 : « Par l'article additionnel au traité conclu en date de ce jour entre S. M. l'Empereur des Français et S. M. l'Empereur d'Autriche, le Gouvernement français s'étant engagé vis-à-vis du Gouvernement autrichien à effectuer, pour le compte du nouveau Gouvernement de la Lombardie, le paiement des 40 millions de florins (monnaie de convention) stipulé par l'article 7 du traité précité, S. M. le Roi de Sardaigne, en conséquence des obligations qu'il a acceptées par l'article précédent, s'engage à rembourser cette somme à la France de la manière suivante :

« Le Gouvernement sarde remettra à celui de S. M. l'Empereur des Français des titres de rentes sardes, 5 % au porteur, pour une valeur de 100 millions de

1. De Clercq, t. VII, p. 644 et 649 ; M. N. R. G., t. XVI, p. 576 et suiv.
2. De Clercq, t. VII, p. 657 ; M. N. R. G., t. XVI, p. 531 et suiv.
3. De Clercq, t. VII, p. 655-6 ; M. N. R. G., t. XVI, p. 525 et suiv.

francs. Le Gouvernement français les accepte au cours moyen de la Bourse de Paris du 29 octobre 1859. Les intérêts de ces rentes courront au profit de la France à partir du jour de la remise des titres, qui aura lieu un mois après l'échange des ratifications du présent traité. »

Art. 4 : « Pour atténuer les charges que la France s'est imposées à l'occasion de la dernière guerre, le Gouvernement de S. M. le Roi de Sardaigne s'engage à rembourser au Gouvernement de S. M. l'Empereur des Français une somme de 60 millions de francs, pour le payement de laquelle une rente 5 % de 3 millions sera inscrite sur le grand livre de la dette publique de Sardaigne. Les titres en seront remis au Gouvernement français, qui les accepte au pair. Les intérêts de ces rentes courront au profit de la France à partir du jour de la remise des titres, qui aura lieu un mois après l'échange des ratifications. »

Cependant, la France ayant reçu de la Sardaigne Nice et la Savoie, il fut stipulé ce qui suit :

Convention FRANCE-SARDAIGNE[1], *Paris*, 23 août 1860, art. 1er : « La part contributive de la Savoie et de l'arrondissement de Nice dans la dette publique de Sardaigne est fixée, en exécution de l'article 4 du traité conclu à Turin le 24 mars dernier, à 4.500.000 francs de rentes sardes, 5 %. Les intérêts de ces rentes courront au profit de la Sardaigne à partir du 14 juin 1860.

« En conséquence, le Gouvernement français s'engage à remettre au Gouvernement sarde des titres de rentes sardes 5 %, montant à 4.500.000 francs, à prendre sur les titres de rentes semblables qui lui ont été remis en exécution du traité de Zurich.

« Pour tenir compte au Gouvernement sarde de la somme de 212.500 fr. représentant les arrérages de ces rentes échus du 14 juin 1860 au 1er juillet suivant, et formant, au cours de 80 francs 50 centimes, 13.198 francs 75 centimes de rentes de même nature, des titres montant à ladite somme de 13.198 francs 75 centimes seront remis en même temps au Gouvernement sarde. »

Voici un cas où le paiement a été différé pour une durée relativement longue.

Traité SUÈDE-DANEMARK, *Kiel*, 14 janvier 1814[2], art. 6 : « Comme la totalité de la dette de la monarchie danoise repose aussi bien sur le royaume de Norvège que sur les autres parties du royaume, le roi de Suède, souverain de la Norvège, s'engage à se charger d'une partie de ces dettes... »

Convention SUÈDE-NORVÈGE-DANEMARK, *Stockholm*, 1er septembre 1819[3], art. 1er : « S. M. le Roi de Suède et de Norvège, en sa qualité de Roi du Royaume de Norvège, reconnaît par la présente convention, au nom de ce Royaume et, en vertu de sa constitution, que la quote-part de la Norvège aux dettes communes de l'ancienne monarchie dano-norvégienne, exigible maintenant après la séparation des deux pays, est et demeure fixée, par un arrangement en bloc, à une somme de 3 millions de rixdalers de Banque de Hambourg (ou espèces à 9 1/4 pièces, par marc fin, poids de Cologne). S. M. le Roi de Danemark, accédant de son côté à la fixation ci-dessus mentionnée de la quotité de la dette du Royaume de Norvège au Danemark, S. M. le Roi de Suède et de Norvège s'engage en conséquence, tant pour elle que pour Ses Héritiers et Successeurs, de faire payer, par la Norvège, à S. M. le Roi de Danemark, ou à Ses Héritiers et Successeurs, ladite somme de 3 millions de rixdalers de Banque de Hambourg.

---

1. DE CLERCQ, t. VIII, p. 81 ; M. N. R. G., t. XVII, p. 23. V. aussi BRUNET, *Conséquences juridiques de l'annexion de la Savoie et de Nice à la France*, Paris, 1890 ; J. TRESAL, *L'Annexion de la Savoie à la France*, 2e éd., Paris, 1913.

2. M. N. R., t. I, p. 666 et suiv.

3. M. N. R., t. IV, p. 648 et suiv.

portant 4 % d'intérêts annuels, et cela aux termes et conditions plus spécialement stipulés ci-après. »

Art. 2 : « Le capital de 3 millions de rixdalers de Banque de Hambourg sera payé par le Département des Finances du Royaume de Norvège, à l'autorité compétente, que S. M.l e Roi de Danemark désignera pour cet effet, dans l'espace de dix ans, par payements annuels et égaux, de 300.000 rixdalers de Banque de Hambourg, dont le premier sera échu le 1er juillet 1820, et ensuite successivement le 1er juillet tous les ans, jusqu'au 1er juillet 1829 inclusivement, époque à laquelle toute la somme susmentionnée se trouvera entièrement acquittée. S. M. le Roi de Suède et de Norvège réserve toutefois à ce dernier Royaume la faculté d'accélérer lesdits payements annuels, par des sommes plus fortes, au cas que les finances de la Norvège pourraient, à l'avenir, le permettre. »

Art. 3 : « Les deux H. P. C. sont tombées d'accord, que les intérêts commenceront à courir à dater du 1er janvier 1820, mais que ceux des premiers mois à compter de ladite époque jusqu'au 1er juillet de la même année formant, à raison de 4 % pour le total du capital de 3 millions, une somme de 60.000 rixdalers de Banque de Hambourg, ne seront acquittés par le Département des Finances du Royaume de Norvège, que la moitié, ou 30.000 rixdalers le 1er juillet 1820, conjointement avec le premier payement sur le capital, et l'autre moitié, ou les 30.000 rixdalers restants, le 1er juillet 1821, en même temps que le second payement sur le capital. Cet arrangement particulier pour la somme susmentionnée de 60.000 rixdalers d'intérêts n'apportera aucun changement aux dispositions générales pour le payement des intérêts par trimestres, de la manière qu'elles se trouveront énoncées dans l'article suivant, et le tableau spécial annexé à la présente convention. »

Art. 4 : « Le premier payement annuel de 300.000 rixdalers de Banque de Hambourg devant être, par suite de l'article second, effectué le 1er juillet 1820, le restant du capital réciproquement convenu de 3 millions s'élevant à lots à 2.700.000 rixdalers de Banque de Hambourg, portera aussi 4 % d'intérêts annuels, à compter du 1er juillet 1820 jusqu'à la même époque 1821, payables régulièrement tous les trois mois, et, à mesure des payements annuels sur le capital, l'intérêt par quartier ne sera calculé que pour les sommes successivement restantes du capital primitif... »

§ 85

2. — Cas des versements échelonnés.

Dans certains cas, les termes des paiements sont différés pour une durée si longue que pour les États débiteurs ce procédé de règlement ne se distingue pas, pratiquement, des paiements contributifs.

Aux termes de la convention du 3 janvier 1863, la Banque nationale d'Autriche avait avancé à l'État un prêt de 80 millions de florins (valeur autrichienne). Après la constitution du royaume de Hongrie, en 1866, il se posa la question de la répartition de cette dette. La question ne fut réglée qu'en 1878 de la façon suivante :

Loi hongroise *XXVI* [1], art. 1er : « Der im Sinne des Artikels 102 der Statuten der Oesterreich-Ungarischen Bank zu Gunsten der Länder der Ungarischen Krone, bzw. der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Län-

1. K.-K. Finanzministerium, *Denkschrift über das Papiergeldwesen der Oesterreich-Ungarischen Monarchie*, Vienne, 1892, p. 48 ; Konstitutivurkunden betreffend die Oesterreich-Ungarische Bank, Vienne, 1911, p. 12.

der entfallende Theil des reinen Erträgnisses der Bank ist während der Dauer des Privilegiums der Oesterreich-Ungarischen Bank von Jahr zu Jahr zur Tilgung der aus dem Uebereinkommen von 3 Jänner 1863 entsprungenden Anleihe von 80 Millionen Gulden Österreichischen Währung zu verwenden und von dieser Schuld absuschreiben. »

Art. 2 : « Die Länder der Ungarischen Krone steuern zur Tilgung jenen Theiles dieser Schuld von 80 M. G. Ö. W., welcher beim Ablauf des Privilegiums der Ö. U. Bank noch ungetilgt bleibt, in der Art bei, dass sie den Betrag von 30 % des ungetilgt gebliebenen Theiles der Schuld von 80 M. G. Ö. W. in 50 gleichen Jahresraten ohne Zinsen den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern verabfolgen. »

En même temps la loi AUTRICHIENNE du 27 juin 1878 stipulait [1] : art. 3 « Mit Ablauf des Privilegiums der Ö.-U. Bank wird die Staatsverwaltung der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder den dann noch ungetilgten Theil dieser Schuld an die Ö.-U. Bank berichtigen, wofern nicht bis dahin eine neue Vereinbarung zustande kommt. »

Aux termes de l'ordonnance royale du 21 septembre 1899 (4e partie, ch. 2), l'Autriche a payé à la Banque 30 millions de florins (= 60 mil. de cour.) en or; à la suite de l'amortissement d'une partie de la dette, effectué durant les années écoulées, en exécution de l'art. 1er de la loi de 1878, sur les bénéfices nets de la Banque, la dette s'est trouvée réduite à 30 millions de florins (art. 1er). Aux termes de l'article 2, la Hongrie devait payer à l'Autriche 30 % de la somme de 30 millions de florins que celle-ci avait versée à la Banque, à savoir 9 millions de florins en 50 annuités de 180.000 florins sans intérêts, à partir du 1er janvier 1900, l'amortissement du reliquat de la dette (30 millions de florins) étant ajourné jusqu'à la date de l'extinction du privilège prolongé de la Banque.

La loi du 8 août 1911 [3], article 7, ajournait de nouveau l'amortissement de cette dernière dette jusqu'à l'extinction du privilège prolongé une fois de plus; aux termes de la loi du 27 décembre 1917 [4], la date de cet amortissement était fixée au 31 décembre 1919.

Ainsi donc, le paiement à effectuer par la Hongrie fut différé, dans l'occurrence, pour non moins de 50 ans. Cependant, il s'agissait bel et bien *du rachat de la part du capital incombant à la Hongrie, et non pas de paiements contributifs :* la Hongrie devait rembourser à l'Autriche une certaine partie de la dette déjà amortie par cette dernière; à l'extinction du privilège de la Banque, elle serait tenue à payer à l'Autriche, par versements différés, 30 % du *capital* que celle-ci resterait encore devoir à la Banque à cette date.

La Convention de 1901 entre la CRÈTE et l'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE stipulait (V. aussi *supra*, p. 130) [5]

1. R. G. BL., n° 64, *Denkschrift, l. c.*, p. 48. V. aussi A. ZEUCEANU, *l. c.*, p. x; Prof. R. ZUCKERKANDL, *The Austro-Hungarian Bank*, National Monetary Commission, 61st Congress, 2nd session, document n° 586, p. 91-4.

2. R. G. BL., n° 176. V. aussi Dr. Friedrich STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Sukzessionsstaaten Oesterreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. 41-42; ZEUCEANU, *l. c.*, p. XIII.

3. R. G. BL., n° 157; STEINER, *l. c.*, p. 50.

4. R. G. BL., n° 513; STEINER, *l. c.*, p. 111.

5. *Mémoire du 10 février 1925 présenté par le Gouvernement de la République turque à l'arbitre M. Borel, annexe V.*

der entfallende Theil des reinen Erträgnisses der Bank ist während der Dauer des Privilegiums der Oesterreich-Ungarischen Bank von Jahr zu Jahr zur Tilgung der aus dem Uebereinkommen von 3 Jänner 1863 entspringenden Anleihe von 80 Millionen Gulden Österreichischen Währung zu verwenden und von dieser Schuld absuschreiben. »

Art. 2 : « Die Länder der Ungarischen Krone steuern zur Tilgung jenes Theiles dieser Schuld von 80 M. G. Ö. W., welcher beim Ablauf des Privilegiums der Ö. U. Bank noch ungetilgt bleibt, in der Art bei, dass sie den Betrag von 30 % des ungetilgt gebliebenen Theiles der Schuld von 80 M. G. Ö. W. in 50 gleichen Jahresraten ohne Zinsen den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern verabfolgen. »

En même temps la loi AUTRICHIENNE du 27 juin 1878 stipulait [1] : art. 3 « Mit Ablauf des Privilegiums der Ö.-U. Bank wird die Staatsverwaltung der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder den dann noch ungetilgten Theil dieser Schuld an die Ö.-U. Bank berichtigen, wofern nicht bis dahin eine neue Vereinbarung zustande kommt. »

Aux termes de l'ordonnance royale du 21 septembre 1899 (4e partie, ch. 2), l'Autriche a payé à la Banque 30 millions de florins (= 60 mil. de cour.) en or; à la suite de l'amortissement d'une partie de la dette, effectué durant les années écoulées, en exécution de l'art. 1er de la loi de 1878, sur les bénéfices nets de la Banque, la dette s'est trouvée réduite à 30 millions de florins (art. 1er). Aux termes de l'article 2, la Hongrie devait payer à l'Autriche 30 % de la somme de 30 millions de florins que celle-ci avait versée à la Banque, à savoir 9 millions de florins en 50 annuités de 180.000 florins sans intérêts, à partir du 1er janvier 1900, l'amortissement du reliquat de la dette (30 millions de florins) étant ajourné jusqu'à la date de l'extinction du privilège prolongé de la Banque.

La loi du 8 août 1911 [3], article 7, ajournait de nouveau l'amortissement de cette dernière dette jusqu'à l'extinction du privilège prolongé une fois de plus; aux termes de la loi du 27 décembre 1917 [4], la date de cet amortissement était fixée au 31 décembre 1919.

Ainsi donc, le paiement à effectuer par la Hongrie fut différé, dans l'occurrence, pour non moins de 50 ans. Cependant, il s'agissait bel et bien *du rachat de la part du capital incombant à la Hongrie, et non pas de paiements contributifs :* la Hongrie devait rembourser à l'Autriche une certaine partie de la dette déjà amortie par cette dernière; à l'extinction du privilège de la Banque, elle serait tenue à payer à l'Autriche, par versements différés, 30 % du *capital* que celle-ci resterait encore devoir à la Banque à cette date.

La Convention de 1901 entre la CRÈTE et l'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE stipulait (V. aussi *supra*, p. 130) [5] :

---

1. R. G. BL., n° 64, *Denkschrift, l. c.*, p. 48. V. aussi A. ZEUCEANU, *l. c.*, p. x; Prof. R. ZUCKERKANDL, *The Austro-Hungarian Bank*, National Monetary Commission, 61st Congress, 2nd session, document n° 586, p. 91-4.

2. R. G. BL., n° 176. V. aussi Dr. Friedrich STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Sukzessionsstaaten Oesterreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. 11-42; ZEUCEANU, *l. c.*, p. XIII.

3. R. G. BL., n° 157; STEINER, *l. c.*, p. 50.

4. R. G. BL., n° 513; STEINER, *l. c.*, p. 111.

5. *Mémoire du 10 février 1925 présenté par le Gouvernement de la République turque à l'arbitre M. Borel, annexe V.*

l'Allemagne en vertu du traité de paix en date du 10 mai 1871, et désignées ci-après... »

Art. 9 : « Pour dédommager la Compagnie de l'Est de l'abandon qu'elle fait de la concession des lignes ou sections de lignes comprises dans le territoire cédé à l'Allemagne, du morcellement de son réseau..., le Gouvernement français lui remettra un titre inaliénable de rente de 20.500.000 francs représentant, au taux de l'emprunt du 2 juillet 1871, la somme de 325 millions de francs, laquelle, en vertu du traité de Francfort, a été défalquée de l'indemnité de guerre pour la cession des droits de la Compagnie de l'Est sur les lignes situées dans les territoires cédés.

« La Compagnie jouira de cette rente pendant la durée de la concession et en restituera le titre à la fin de cette concession.

« Les intérêts de la somme de 325.000.000 de francs, calculés ainsi qu'il est dit au paragraphe 1er du présent article, seront dus à la Compagnie de l'Est à partir du 18 mai 1871, date de la ratification du traité de paix... »

Ainsi donc, le Gouvernement français avait racheté à la Compagnie les lignes en question moyennant une rente à terme de 20,5 millions de francs *représentant la somme capitale* de 325 millions et mise à la disposition de la Compagnie pour toute la durée de la concession.

Après la guerre générale et la restitution de l'Alsace et de la Lorraine à la France, la Compagnie *ne rentra pas en possession* de ses anciennes lignes situées sur ce territoire. Le Gouvernement français les avait déjà rachetées en 1873 moyennant la rente précitée qu'il continue, aujourd'hui encore, à servir à la Compagnie en gardant par devers lui les lignes en question.

Voici un cas de rente *perpétuelle.*

Traité ITALIE-TURQUIE, *Lausanne*, 18 octobre 1912 [1], art. 10 : « Le Gouvernement italien s'engage à verser annuellement à la caisse de la Dette Publique Ottomane pour compte du Gouvernement impérial une somme correspondante à la moyenne des sommes qui, dans chacune des trois années précédentes à celle de la déclaration de la guerre, ont été affectées au service de la Dette Publique sur les recettes des deux provinces. Le montant de la susdite annuité sera déterminé d'accord par deux commissaires nommés l'un par le Gouvernement impérial, l'autre par le Gouvernement royal. En cas de désaccord, la décision sera remise à un collège arbitral composé par les susdits commissaires et par un surarbitre nommé d'accord entre les deux parties. Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désignera une Puissance différente, et le choix du surarbitre sera fait de concert par les puissances ainsi désignées...

(Al. 3) « ... Le Gouvernement royal déclare de reconnaître dès à présent que l'annuité ne peut être inférieure à la somme de lires italiennes deux millions... »

Cet exemple est fort curieux. Il semblerait à première vue que cette annuité représentât la part contributive du Tripoli *dans le service* de la Dette ottomane. Mais il n'en est pas ainsi. L'annuité est établie à perpétuité et non à terme; elle représente une somme fixe au lieu de varier suivant les montants et les termes du service des dettes ottomanes (V. *supra*, p. 433); elle est calculée, non pas en monnaie de ces dernières, mais en lires italiennes; enfin, elle doit être versée à l'Administration de la D. P. O. non pas *à titre de*

1. M. N. R. G., 3e sér., t. VII, p. 1 et suiv.

« *participation aux charges annuelles afférentes au service de la dette ottomane* » (V. traité de Sèvres 1920, art. 241 et 242, *supra*, p. 432), mais « *pour compte du Gouvernement impérial* ».

Certains traités prévoient le versement anticipé des paiements échelonnés ou le rachat des annuités.

Convention DANEMARK-SUÈDE, *Copenhague*, 8 novembre 1822 [1] (v. *supra* Convention de 1819, p. 448-9), art. 1er : « S. M. le Roi de Suède et de Norvège s'engage en sa qualité de souverain de ce dernier royaume à faire payer dans six mois à compter de la date de cette convention, à Copenhague et à la personne que S. M. le Roi de Danemark autorise à cet effet, la somme de 1.700.000 écus de Banque de Hambourg. Par ce payement, la somme que le royaume de Norvège a d'après la convention du 1er septembre 1819 à payer au Danemark du 1er janvier 1823 au 1er juillet 1829 tant en capital qu'en intérêt, sera regardée comme amortie. »

Art. 2 : « En recevant ladite somme de 1.700.000 écus de Banque de Hambourg, S. M. le Roi de Danemark s'engage à faire délivrer à la personne que S. M. le Roi de Suède et de Norvège autorisera à cet effet, tant les sept obligations de 300.000 écus de Banque de Hambourg chacune émises en vertu de la convention du 1er septembre 1819 par le Département des Finances du royaume de Norvège, mais dont le terme de payement n'est pas encore échu, et pourvues de quittances dans les formes que des coupons d'intérêts annexées auxdites obligations. La remise soit des obligations, soit des coupons, n'aura lieu toutefois que lorsque la somme susdite de 1.700.000 écus aura été payée à S. M. le Roi de Danemark, en vertu du premier article de cette convention.

« Jusque-là, les engagements contractés par le royaume de Norvège dans la convention du 1er septembre 1819, relativement à une partie de la dette danoise, resteront en vigueur en tant qu'ils n'auront pas encore été acquittés. »

Traité ITALIE-TURQUIE, *Lausanne*, 18 octobre 1912 (V. *supra*, p. 452), art. 10, al. 2 et 3 : « Le Gouvernement royal ainsi que l'Administration de la Dette Publique Ottomane par l'entremise du Gouvernement impérial auront la faculté de demander la substitution de l'annuité susdite par le payement de la somme correspondante, capitalisée au taux de 4 %.

« Pour ce qui se réfère au précédent alinéa, le Gouvernement royal déclare de reconnaître dès à présent que l'annuité ne peut être inférieure à la somme de lires italiennes deux millions et qu'il est disposé à verser à l'Administration de la Dette publique la somme capitalisée correspondante. »

§ 87

COÏNCIDENCES ÉVENTUELLES ENTRE LE SYSTÈME DE RACHAT ET LES AUTRES SYSTÈMES DE RÈGLEMENT.

Le système de rachat par voie de versements échelonnés, comme celui de paiements contributifs, peut offrir parfois certains traits communs avec le système de titres de compensation. C'est ce qui arrive, notamment, lorsque le rachat implique la remise à l'ancien État amoindri des obligations de l'État rachetant. Mais la différence entre les deux procédés n'en subsiste pas moins.

1. M. N. R. G., t. VI, p. 133-134. V. aussi O. HÜBNER, *Die Banken*, 1854, p. 251; A. MOSER, *l. c.*, p. 477.

Convention SUÈDE-NORVÈGE-DANEMARK, *Stockholm*, 1er septembre 1819 (V. *supra*, p. 448), art. 5 : « S. M. le Roi de Suède et de Norvège, ayant jugé pouvoir allier les dispositions suivantes avec l'inviolabilité des droits de la représentation nationale, s'engage, par le présent article, à faire remettre, à l'échange des ratifications de cette convention, à S. M. Danoise, ou à celui qu'Elle désignera à cet effet, une obligation émise et signée par le Département des Finances du Royaume de Norvège pour le montant du premier payement, ou 300.000 rixdalers de Banque de Hambourg, échu le 1er juillet 1820, après quoi S. M. le Roi de Suède et de Norvège s'engage à proposer au Storthing de Norvège (qui s'assemblera aux termes de la Constitution du Royaume, le 1er février 1821) et ensuite de faire *émettre*, en vertu de la présente convention, et de la liquidation définitive entre la Norvège et le Danemark qu'elle contient, *les obligations requises pour les neuf payements annuels*, qui restent à acquitter, après le 1er juillet 1820, pour l'extinction totale du capital stipulé, lesquelles *obligations, accompagnées de coupons, représentant les intérêts annuels de* 4 % *y appartenant, et constatant nominativement le terme de leur échéance successive, d'année à année pour le capital, et de quartier à quartier pour les intérêts*, seront remises à S. M. le Roi de Danemark, ou à celui que ce Souverain désignera à cet effet; celle pour le payement à acquitter le 1er juillet 1821, le 1er avril, et les huit autres, le 1er juillet de ladite année 1821.

« Il s'entend que ces obligations, ainsi que les coupons, représentant les intérêts, devront, aux époques de leur échéance respective, être régulièrement produites devant celui que le Département des Finances du Royaume de Norvège aura délégué pour effectuer en son nom à Copenhague les paiements, lesquels ne pourront jamais être exigés sans la restitution simultanée des titres qui les représentent respectivement. »

Article séparé : « L'article 5 de la Convention signée aujourd'hui portant que les *obligations et coupons à émettre*, de la manière y stipulée, tant à l'échange des ratifications, que le 1er avril et le 1er juillet 1821, devront être remises à S. M. Danoise, ou à celui qu'Elle désignera à cet effet; et Sadite Majesté ayant fait connaître, par son plénipotentiaire, le désir que ces mêmes obligations et coupons fussent remis au ministre ou à l'organe diplomatique de la Puissance médiatrice, résidant à la Cour de Stockholm. S. M. le Roi de Suède et de Norvège accède d'autant plus volontiers à cette disposition, faite en conséquence de l'article précité, qu'Elle trouve ainsi une nouvelle occasion de donner à S. A. R. le Prince Régent du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande une preuve du prix qu'Elle attache à Son amitié, à Son intervention et au désir que S. A. R. en a exprimé. »

Quelle que soit la ressemblance entre ces obligations et les titres de compensation, elles ne le sont pas dans la propre acception du terme : elles ne sont pas des titres au porteur, mais seulement des documents qui certifient l'existence d'une dette de la Norvège envers le Danemark; elles ne sont destinées ni à la vente ni à la circulation.

Le système de rachat par versements échelonnés ne devient pas, juridiquement, un système de titres de compensation, quand même l'État rachetant délivrerait à l'ancien État amoindri ses titres au porteur en garantie de ses versements. Du moment que ces titres ne deviennent pas la propriété de ce dernier État, mais doivent être restitués à l'État rachetant après l'extinction de sa dette, ils ne sont pas des titres de compensation.

Voir les exemples où les versements à effectuer par un État à un autre sont garantis par des titres au porteur de l'État débiteur, *infra*, p. 462-3.

Dans certains cas, le système de rachat par versements échelonnés et celui des paiements contributifs offrent une certaine analogie extérieure avec le *système de dette commune* (V. *supra*, § 16).

V. par exemple le cas des *Staatsnoten* autrichiennes (*supra*, p. 95) et celui de la dette de l'Empire autrichien à la Banque Nationale (*supra*, p. 449-50).

En cas de dette commune, le service effectif est parfois assuré par un seul État, son codébiteur se bornant à régler avec lui les frais qu'il supporte du fait de ce service (V. par exemple p. 93-95). Extérieurement, pareil procédé semble coïncider avec les systèmes de paiements contributifs et de rachat par versements échelonnés. Mais la différence est capitale quant au fond.

1. — *Dans le cas du système de dette commune, l'ancienne dette n'est pas répartie* et toutes les conséquences qu'elle implique demeurent en vigueur (*supra*, p. 96-97) : la dette continue, au même titre que par devant, de grever le territoire des deux États qui demeurent solidairement responsables vis-à-vis des créanciers.

Les conditions de la répartition des charges entre les deux États peuvent varier au gré de ces derniers. S'ils décident, par la suite, de répartir cette dette commune, ils devront le faire en proportion de la force contributive des territoires qui en sont grevés, telle qu'elle se présentera *au moment de la répartition*, et non pas telle qu'elle fut à la date du démembrement de l'ancien État (V. *infra*, § 112).

2. — *Dans le cas du système de paiements contributifs ou de rachat par versements échelonnés, l'ancienne dette qui grevait tout le territoire de l'ancien État est transformée en une dette qui ne grève que le territoire resté à l'ancien État amoindri.* Ce dernier est seul débiteur vis-à-vis des créanciers; l'État acquéreur des territoires détachés de l'ancien État n'a rien à voir à l'ancienne dette. Les obligations de l'État acquéreur envers l'ancien État amoindri sont *définitivement* établies sous telle ou telle forme. Elles ne peuvent être ni modifiées ni remplacées, ni au gré des créanciers, ni à celui de l'ancien État amoindri ou de l'État acquéreur.

L'ancienne dette de l'Empire AUTRICHIEN comportait : en 1869 — 412 millions de florins de *dettes communes*, et 2.592 millions de *dettes générales;* en 1896 — 192,8 millions de *dettes communes* et 27.666,2 millions de florins de *dettes générales* [1]. Vers le commencement du XXe siècle, toutes les dettes communes étaient éteintes; il ne restait donc que des dettes générales, pour une

1. A. WAGNER, *Science des finances, Crédit public*, trad. franç., Paris, 1912, p. 150.

somme de 5,1 milliards de couronnes, y compris 5 milliards de couronnes de rente unifiée (V. *supra*, p. 443) [1].

Ces dettes générales sont celles qui sont demeurées après 1867 à la charge de la seule Autriche à laquelle la Hongrie versa de ce fait des paiements contributifs (V. *supra*, p. 148-9).

§ 88

Les systèmes de paiements contributifs et de paiements échelonnés et les intérêts de l'ancien État amoindri.

Il nous faut, à présent, examiner les systèmes de paiements contributifs et de rachat par paiements échelonnés au point de vue des intérêts de l'ancien État amoindri.

Il est certain que ces deux systèmes offrent pour lui un grand danger, car ils le placent continuellement sous le coup d'une suspension de ces paiements de la part des États débiteurs, alors que lui-même est tenu, au risque de ruiner son crédit, à continuer le service de l'ancienne dette, dont il supporte intégralement la charge et qu'il lui faut assurer exclusivement sur ses propres ressources (V. *supra*, p. 431).

Convention Grande-Bretagne-Pays-Bas-Russe du (7) 19 mai 1815 (V. *supra*, p. 432), art. 4 : « Le Gouvernement russe continue, comme par le passé, d'être tenu envers les créanciers pour la totalité dudit emprunt et sera chargé de son administration; les Gouvernements du Roi des Pays-Bas et de S. M. Britannique, restant obligés envers celui de S. M. I. chacun pour le paiement ponctuel, ainsi que dessus, des proportions respectives de ladite charge. »

Art. 5 : « Il est pour cela entendu et convenu entre les hautes parties contractantes que lesdits paiements de la part de LL. MM. le Roi des Pays-Bas et le Roi de la Grande-Bretagne, ainsi qu'ils sont ci-dessus fixés, cesseront dans le cas où la possession et souveraineté (ce que Dieu ne veuille) des provinces belgiques, passait ou était séparée un jour de la domination de S. M. le Roi des Pays-Bas, avant la parfaite liquidation de cette dette.

« Il est aussi entendu et convenu entre les hautes parties contractantes que les paiements susdits de la part de LL. MM. le Roi des Pays-Bas et le Roi de la Grande-Bretagne ne seront pas interrompus dans le cas (que Dieu préserve) qu'une guerre venant à avoir lieu entre une des hautes parties contractantes, le Gouvernement de S. M. l'Empereur de toutes les Russies étant formellement engagé envers ses créanciers par un accord du même genre. »

La responsabilité vis-à-vis des créanciers, afférente à la dette en question, continuait donc à incomber à la Russie (art. 4), et, fait significatif, les paiements de la part des deux rois devaient cesser au cas où le Roi des Pays-Bas perdrait la possession et la souveraineté des provinces belges avant la parfaite liquidation de la dette (art. 5). Ainsi la participation de l'Angleterre et de la Hollande à la dette russe était subordonnée à une condition qui ne dépendait aucunement de la Russie.

---

1. J. Konrad, *Finanzwissenschaft*, 7e éd., Jéna, 1919, p. 297 et 392; K. Eheberg, *Finanzwissenschaft*, 16-17e éd., Leipzig, 1921, p. 548 et 581.

Lorsque, en 1830, la Belgique se fut détachée de la Hollande, le Gouvernement de ce dernier pays suspendit aussitôt ses paiements afférents à l'emprunt en question, bien que la convention de 1815 eût envisagé la réunion éventuelle de la Belgique à la France, et non pas sa constitution en État indépendant.

Rappelons à ce sujet que la Hollande, aux termes du traité de Londres du 13 août 1814 [1], avait cédé à la Grande-Bretagne, à titre de compensation pour l'annexion de la Belgique, ses possessions du Cap et quelques autres et que c'est précisément parce que la Russie avait sanctionné cette combinaison, que les Pays-Bas et la Grande-Bretagne s'étaient engagés à la dédommager pour sa « participation au rétablissement de la paix européenne » (V. *supra*, p. 432).

Force fut donc à la Russie, à partir de 1832, de prendre à sa charge toute la partie du service de la dette incombant à la Hollande [2].

En Grande-Bretagne, la question de la suspension des paiements afférents à sa part du service de la dette fut soulevée en 1832 par Lord Granville (contrôleur de l'Échiquier); mais les juristes consultés à ce sujet par le Parlement furent d'avis que pareille décision serait contraire à l'esprit de la convention du 19 mai [3]. Le Gouvernement britannique adopta ce point de vue. La question revint de nouveau sur le tapis au moment de la guerre de Crimée et fut résolue dans le même sens [4]. En somme, les paiements dus au Gouvernement russe furent effectués par le Gouvernement britannique avec une ponctualité méticuleuse [5].

Il n'en est pas moins évident que ce n'était là qu'une question de loyauté de la part de ce Gouvernement; pratiquement, il lui aurait été parfaitement possible de se refuser à tenir les engagements en question sans que cela affectât en rien le crédit public de la Grande-Bretagne.

En cas d'application du système de règlement des comptes avec l'ancien État amoindri, celui-ci risque, en fait, de ne pas recevoir les sommes qui lui reviennent, soit que les États débiteurs les retiennent à compte de telle ou telle de leurs prétentions à son

---

1. M. N. R., t. II, p. 57.

2. P.-P. Migouline, *Le crédit public de la Russie* (1769-1899), vol. I, Kharkof, 1899, p. 63 (en russe). V. aussi Lavisse, *l. c.*, p. 335.

3. P.-P. Migouline, *Ib.*, p. 64.

4. Liverpool Financial Reform Association, *Financial reform tracts*, New Series, VIII, *Blackmail to Russia, a history of the Russo-Dutch Loan*, Liverpool, 1855.

5. *Returns of advances by way of loan, of payments by way of subsidy, and of loans raised by foreign States, of which the interest of capital has been guaranteed by Act of Parliament since* 1792, House of Commons papers, n° 180, 1900, ainsi que n° 466 de 1854, I. H. Clapham, *Loans and subsidies in time of war*, 1793-1914, The *Economic Journal*, December 1917, p. 499, indique que « like honest shopkeepers we paid all through the crimean war and established an interesting precedent in international law ». V. aussi W.-E. Hall, *International law*, 6e éd., p. 436 et suiv.; F. Meili, *Rechtsgutachten über die Rechtsstellung der Niederländish-Südafrikanischen Eisenbahngesellschaft*, Zurich, 1903, p. 18.

égard, soit qu'ils les versent à quelque autre État ou institution qui ont vis-à-vis de lui des prétentions analogues.

La Commission des Réparations a établi que les États acquéreurs des territoires détachés de l'ALLEMAGNE auraient à payer, à titre de leur participation dans les dettes allemandes, les sommes suivantes : Belgique (Eupen et Malmédy), 640.609 marks (or); Tchécoslovaquie (Silésie), 242.879 mks; Dantzig, 3.763.720 mks; Pologne : Haute-Silésie, 1.750.361 mks et autres territoires, 17.121.438.

La Convention du 16 décembre 1920 (COMMISSION DES RÉPARATIONS-ALLEMAGNE-DANEMARK) établissait que le Danemark paierait à titre d'acquisition du Sleswig 65 millions de marks-or.

Toutes ces sommes devaient être versées non pas à l'Allemagne, mais à la Commission des Réparations, laquelle devait les porter au crédit des sommes dues par l'Allemagne à titre de réparations [1].

Il est par conséquent très naturel, lorsqu'il s'agit de porter à la charge des États acquéreurs un montant important de la dette, que l'ancien État amoindri cherche à leur faire assumer ces charges directement envers les créanciers (*répartition en nature*) et s'oppose, par tous les moyens, à l'application du *système de règlement des comptes* (V. *supra*, p. 413) que voudront lui imposer les autres États débiteurs intéressés à ne pas accroitre leur dette représentée par des titres au porteur et circulant sur les marchés financiers, et à n'assumer leur part de la dette de l'ancien État que sous une forme qui, pratiquement, les engage le moins possible.

LES DETTES OTTOMANES. — Après la débâcle de la Turquie, à la suite de la guerre générale, le traité de Sèvres 1920 établit pour les États acquéreurs des territoires ottomans des *paiements contributifs* (V. *supra*, p. 432). Par contre, lorsque la Turquie ressuscitée dans l'Angora eut remporté une victoire sur la Grèce, les puissances de l'Entente et les États balkaniques ne réussirent pas, à la Conférence de Lausanne (1922-1923), à maintenir ce système de répartition; après de longues négociations, il fut remplacé, sur la demande de la Turquie, par un système de répartition en nature.

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut (p. 229-230), la première concession des Alliés, tout en maintenant le système de

1. REPARATION COMMISSION, IV : *Statement of Germany's obligations under the heading of reparations at December* 31, 1922, Londres, 1923, p. 4; *Report on the work of the Reparation Commission from* 1920 *to* 1922, Londres, 1923, p. 57, *Bulletin mensuel de la Société de Banque Suisse,* n° 11, 1924, p. 252 (chiffres un peu différents). LUJO BRENTANO, *Was Deutschland gezahlt hat,* Weltwirtschaftliches Archiv, avril 1924, vol. XX, fasc. 11, p. 246, déclare que les dettes incombant à la Belgique, le Danemark, Dantzig, la Pologne, la Lithuanie et la Tchécoslovaquie s'élèvent à 644.414.415 marks. Le montant de 483.011.500 marks aurait été, à l'en croire, établi par la Commission des Réparations. Le reste incombe à la Haute-Silésie, la Silésie et Memel; l'Alsace et la Lorraine n'entrent pas en ligne de comptes. M. Brentano n'indique pas les documents auxquels il a puisé ces chiffres.

paiements contributifs fut de libérer la Turquie de la partie du service de cette dette, qui incombait aux autres États débiteurs. Le projet du 25 janvier 1923, élaboré par les délégations britannique, française et italienne [1], contient une nouvelle concession dans ce sens.

Art. 2 : « ... Le capital nominal de la dette publique ottomane... pourra, *avec le consentement des porteurs*, être réparti entre les États intéressés *si un de ces États en fait la demande dans un délai de trois mois à compter de la mise en vigueur du traité*. Cette répartition devra être faite d'après les proportions adoptées pour le partage des annuités et en tenant compte des stipulations des conventions d'emprunts ou d'avances et des dispositions de la présente section.

« Une commission sera, le cas échéant, réunie à Paris en vue de fixer les modalités de cette répartition. Elle sera composée des délégués du Gouvernement turc, des délégués de chacun des États susmentionnés, des membres du Conseil de la Dette Publique Ottomane et des représentants de la dette publique ottomane autre que la Dette Unifiée et les Lots turcs.

« Le paiement des parts contributives ne pourra pas être différé par suite des dispositions ci-dessus. »

Le texte préliminaire du projet du traité de paix du 31 janvier 1923 reprenait la disposition susvisée [2].

Le 3-4 février 1923, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie acceptèrent de supprimer la mention : « *avec le consentement des porteurs* [3]. »

Le traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923 adopte sans réserves le système de répartition en nature :

Art. 49 : « Dans le délai d'un mois à compter du jour où il aura été procédé à la détermination définitive, conformément aux stipulations de l'article 47, du montant des annuités, incombant à chacun des États intéressés, une Commission sera réunie à Paris en vue de fixer les modalités de la répartition du capital nominal de la dette publique ottomane... Cette répartition devra être faite d'après les proportions adoptées pour le partage des annuités et en tenant compte des stipulations des conventions d'emprunt ainsi que des dispositions de la présente section.

« La Commission prévue à l'alinéa 1er sera composée d'un représentant du Gouvernement turc, d'un représentant du Conseil de la Dette Publique Ottomane, d'un représentant de la dette autre que la Dette Unifiée et les Lots turcs, ainsi que du représentant que chacun des États intéressés aura la faculté de désigner. Toutes questions sur lesquelles la Commission ne pourrait arriver à un accord seront déférées à l'arbitre prévu par l'article 47, alinéa 4.

« Au cas où la Turquie déciderait de créer de nouveaux titres en représentation de sa part, la répartition du capital de la dette sera faite en premier lieu, en ce qui concerne la Turquie, par un Comité, composé du représentant du Gouvernement turc, du représentant du Conseil de la Dette Publique Ottomane et du représentant de la dette autre que la dette Unifiée et les Lots turcs. Les titres nouvellement créés seront remis à la Commission, qui en assurera la délivrance aux porteurs dans des conditions constatant la libération de la Turquie ainsi que le droit des porteurs à l'égard des

1. (LIVRE JAUNE), *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 598-9.

2. LAUSANNE CONFERENCE ON NEAR EASTERN AFFAIRS 1922-1923, *Records of proceedings and draft terms of peace*, Cmd. 1814, 1923, p. 702-704.

3. *Ib.*, p. 704.

autres États auxquels incombe une part de la dette publique ottomane. Les titres émis en représentation de la part de chaque État dans la dette publique ottomane seront exempts sur le territoire des Hautes Parties Contractantes de tous droits de timbre ou autres taxes qui résulteraient de cette émission.

« Le paiement des annuités incombant à chacun des États intéressés ne pourra pas être différé par suite des dispositions du présent article relatives à la répartition du capital nominal. »

Le traité de Lausanne, non content d'instituer pour la dette ottomane le système de répartition en nature, envisage pour la Turquie la possibilité de se tirer pour ainsi dire du jeu avant même que soit effectuée la répartition du capital de la dette entre les autres États débiteurs, en mettant ses nouveaux titres à la disposition de l'Administration de la D. P. O., qui devra les répartir entre les porteurs des titres de la dette ottomane.

Les paiements contributifs ne sont prévus dans le traité que pour la période de transition, jusqu'à répartition en nature des anciennes dettes.

En ce qui concerne la date à laquelle doivent être déterminées les parts contributives, il convient de noter ce qui suit :

Le traité de *Berlin* de 1878 et les conventions de 1881 (V. *supra*, p. 225-7), ne contenaient aucune indication à ce sujet.

Traité de *Sèvres*, 10 août 1920, art. 244 : « La Commission financière devra, dans *le plus bref délai possible* après la mise en vigueur du présent traité, déterminer, conformément au principe posé dans l'article 243, le montant des annuités visé audit article et communiquer ses décisions à cet égard aux Hautes Parties Contractantes... »

Traité de *Lausanne*, 24 juillet 1923, art. 47 : « Le Conseil de la Dette Publique Ottomane devra, *dans le délai de trois mois* à dater de la mise en vigueur du présent traité, déterminer sur les bases établies par les articles 50 et 51, le montant des annuités afférentes aux emprunts... et incombant à chacun des États intéressés et leur notifier ce montant...

« Tous différends pouvant surgir entre les parties intéressées relativement à l'application des principes formulés dans le présent article seront déférés, *un mois au plus tard* après la notification prévue à l'alinéa premier, à un arbitre... Les décisions de l'arbitre seront souveraines. *Le renvoi audit arbitre ne suspendra pas le paiement des annuités.* »

Art. 52 (alinéa 4) : « Le Conseil de la Dette Publique Ottomane devra, dans le *délai de trois mois* à compter de la mise en vigueur du présent traité, déterminer le montant de la part de ces avances incombant à chacun des États intéressés et leur notifier ce montant. »

Ainsi donc seul le traité de Lausanne établit les délais exacts dans lesquels devront être déterminés les montants des parts contributives. C'est qu'aux termes de ce traité (art. 46), — « la Turquie ne pourra en aucune façon être rendue responsable des parts contributives mises à la charge des autres États » (V. *supra*, p. 230).

§ 89

II. — Règlement en titres de compensation.

Après tout ce qui vient d'être exposé, nous pourrons nous borner, pour ce qui va suivre, à analyser la nature du règlement

en titres de compensation *en tant que procédé technique et du point de vue financier.*

Examinons cette question sous deux aspects : 1° du point de vue de l'ancien État amoindri qui reçoit les titres de compensation, et 2° du point de vue de l'État cessionnaire ou successeur qui les crée.

A. — Titres de compensation du point de vue de l'ancien État amoindri.

L'ancien État amoindri aurait le plus d'avantage à recevoir la somme qui lui revient des autres États débiteurs intégralement, en une seule fois et le plus tôt possible. Le système des paiements contributifs ainsi que celui du rachat par paiements échelonnés constituent pour lui, dans la mesure où ces paiements ne sont aucunement garantis, le mode de règlement le moins avantageux. Le procédé intermédiaire à ce point de vue est le règlement en titres de compensation des États débiteurs, effectué en une seule fois.

1. — Ce système devrait donner à la reconnaissance de la dette des États cessionnaires ou successeurs envers l'ancien État amoindri une forme plus sûre qu'un simple engagement consigné dans un contrat ou autre acte analogue.

2. — Ce système devrait créer pour l'État débiteur de ces titres une espèce de stimulant qui l'engageât, dans les intérêts de son crédit public, à effectuer ponctuellement le service de ces titres, car pour peu que l'ancien État amoindri les plaçât, ne fût-ce qu'en partie, sur les marchés financiers, leur non-paiement léserait les intérêts de leurs nombreux détenteurs et affecterait d'une façon fort infavorable le crédit public de l'État émetteur.

Hugh Dalton[1], en parlant des dettes d'un gouvernement envers un autre, signale : « The current morality of the business world attaches more sanctity to debts due to private investors than to debts due to governments. It is, therefore, an object of policy with creditor governments to transform, by the issue and sale of bonds, other governments debts to themselves into debts to their own private citizens. »

3. — Ce système devrait permettre à l'ancien État amoindri soit de convertir en espèces le capital dû par l'État cessionnaire ou successeur, en vendant les titres de compensation, soit de réduire le montant de l'ancienne dette qui demeure à sa charge, en la convertissant en ces titres de compensation.

En ce qui concerne le premier point, il est incontestable que les titres au porteur sont, pour le créancier, la meilleure forme de reconnaissance de sa créance.

1. *Principles of public finance,* Londres, 1923, p. 201.

En ce qui concerne le deuxième point, on ne peut également contester qu'à toutes conditions égales, l'État débiteur a plus de motifs d'assurer le service des titres au porteur que celui des engagements consignés dans un simple contrat ou tout autre acte. Cependant, il ne faut pas exagérer l'importance réelle de ce dernier avantage. En effet, si ces titres de compensation sont créés sous forme de dette spéciale, tout à fait distincte des autres dettes de l'État en question, ou que l'État qui les reçoit ne les mette pas, en totalité ou en partie, en circulation, leur présence dans le portefeuille de ce dernier n'a pas beaucoup d'importance pratique pour assurer la ponctualité de leur service. En effet, les marchés financiers ne sont pas directement intéressés au paiement ponctuel de ces titres; de plus, si la situation financière de l'État émetteur est instable, le fait qu'il n'aura pas effectué le service des titres qui se trouvent dans le portefeuille de l'ancien État amoindri serait plutôt susceptible d'augmenter les chances de paiement de ses autres dettes, puisque la somme non payée sur lesdits titres irait grossir à l'avenant les ressources qu'il pourrait employer à payer ses autres dettes (V. *supra*, p. 226-7, au sujet de la dette ottomane).

A ce sujet, les dispositions des traités de 1866 conclus par la Prusse avec le Bade, la Bavière, le Hesse, la Saxe et le Wurtemberg, et aux termes desquels ces derniers s'engageaient à rembourser à la Prusse une partie de ses dépenses de guerre, sont très instructives. Ces dispositions, lesquelles, d'ailleurs, quant à la nature des opérations qu'elles stipulent, n'ont, bien entendu, rien de commun avec le problème de règlement des comptes afférents à l'ancienne dette, spécifient que les paiements dus à la Prusse par les États indiqués doivent être garantis par un dépôt de leurs *titres ayant cours à la Bourse et faciles à négocier*.

PRUSSE-WURTEMBERG, *Berlin*, 13 août 1866 [1], art. 2 : « S. M. der König von Württemberg verpflichtet sich, behufs Deckung eines Theils der für Preussen aus dem Kriege erwachsenen Kosten, an S. M. den König von Preussen die Summe von 8 Millionen Gulden binnen 2 Monaten zu bezahlen.

« Durch Bezahlung dieser Summe entledigt Sich S. M. der König von Württemberg der in den §§ 9 und 10 des Waffenstillstands-Vertrages de dato Eisingen bei Würzburg den 1 Juni 1866 übernommenen Entschädigungs-Verbindlichkeiten. »

Art. 3 : « S. M. der König von Würtemberg leistet für die Bezahlung dieser Summe Garantie durch *Hinterlegung* 3 1/2 % *und* 4 % *Würtemberg gischer Staats-Obligationen* bis zum Betrage der zu garantirenden Summe. Die zu deponirenden Papiere werden zum Tageskourse berechnet und die Garantie-Summe wird um 10 % erhöht. »

Art. 4 : « S. M. dem Könige von Würtemberg steht das Recht zu, obige Entschädigung ganz oder theilweise unter Abzug eines Diskonto von 5 % per Jahr früher zu bezahlen. »

1. M. N. R. G., t. XVIII, p. 331 et suiv.

PRUSSE-BADE, *Berlin*, 17 août 1866 [1], art. 2 : « ... 6 Millionen Gulden... »

Art. 3 : « ... Garantie durch *Hinterlegung von Badischen Staatspapieren oder durch Beibrigung der Bürgschaft der Direktion der Diskonto-Gesellschaft* dahier. »

PRUSSE-BAVIÈRE, *Berlin*, 22 août 1866 [2], art. 2 : « ... die Summe von 30 Millionen Gulden in Silberthalern oder Silberbarren... »

Art. 3 : « ... Garantie durch Hinterlegung von 6 % Bayerischen Staats-Kassenanweisungen beziehungsweise von Baycrischen oder Württembergischen Staats-Obligationen und Wechseln erster Häuser auf die Bank in Nürnberg, welche mit dem Giro der Königlichen Seehandlung versehen sind. Die 3 1/2 %-gen Staats-Obligationen werden dabei zum Kurse von 70 %, die 4 %-gen von 80 %, die 4 1/2-gen von 90 %, die 5 %-gen von 95 % berechnet. »

PRUSSE-HESSE-DARMSTADT, *Berlin*, 3 septembre 1866 [3], art. 2 : « ... 3 Millionen Gulden... »

Art. 3 : « ... Garantie durch Hinterlegung von Obligationen Grossherzoglich Hessischer-Staats-Anlehen, wobei die 4 %-gen Obligationen zum Course von 80 und die 3 1/2 %-gen zum Course von 70 angenommen werden. »

PRUSSE-SAXE, *Berlin*, 21 octobre 1866 [4], art. 6 : « ... 10 Millionen Thalern... »

Art. 7 : « ... Garantie durch Königlich Sächsischen 4 %-gen Staatsschulden-Kassenscheinen, Königlich Sächsischen 3 %-gen landschaftlichen Obligationen vom Jahre 1830 oder Königlich Sächsischen zu 3 1/2 % verzinslichen Landrentenbriefen bis zum Betrage der zu garantirenden Summe. Die zu deponirenden Papiere werden zum Tageskurse berechnet und die Garantie-Summe wird um 10 % erhöht. »

Quant au troisième point que nous avons formulé plus haut, ici encore il faut reconnaître que le placement des titres de compensation est toujours assez difficile, sinon, parfois, pratiquement impossible. Si ces titres ont été créés par un État que la guerre a ruiné ou par un État nouvellement constitué et qui ne possède encore aucun crédit sur les marchés financiers, ses perspectives politiques et financières demeurant encore incertaines, il ne saurait être question de les placer.

De même, si les rapports entre l'ancien État amoindri et l'État cessionnaire ou successeur laissent à désirer et que les titres de ce dernier constituent une émission tout à fait distincte de ses autres emprunts, leur placement offre également des difficultés considérables, voire insurmontables.

§ 90

TITRE DE COMPENSATION DANS LE RÈGLEMENT DE LA DETTE DES RÉPARATIONS ALLEMANDE

Le règlement des réparations tel que l'avait conçu le traité de

1. M. N. R. G., t. XVIII, p. 333 et suiv.
2. M. N. R. G., t. XVIII, p. 336 et suiv.
3. M. N. R. G., t. XVIII, p. 352 et suiv.
4. M. N. R. G., t. XVIII, p. 366 et suiv.

Versailles[1] devait être effectué *au moyen de titres de compensation*. Cette opération, quant au fond, n'a naturellement rien de commun avec la question qui nous occupe ici; mais les procédés techniques envisagés pour sa réalisation peuvent nous fournir des indications fort instructives.

I

Traité de *Versailles* du 28 juin 1919[2], partie VIII, Réparations, section I, Dispositions générales, art. 233 : « Le montant desdits dommages pour lesquels réparation est due par l'Allemagne sera fixé par... la Commission des réparations... »

(Al. 4) : « La Commission établira... un état de paiements en prévoyant les époques et les modalités de l'acquittement par l'Allemagne de l'intégralité de sa dette dans une période de 30 ans, à dater du 1er mai 1921... »

Art. 235 : « Afin de permettre aux Puissances alliées et associées d'entreprendre dès maintenant la restauration de leur vie industrielle et économique en attendant la fixation définitive du montant de leurs réclamations, l'Allemagne payera, pendant les années 1919 et 1920 et les 4 premiers mois de 1921, en autant de versements et suivant telles modalités (en or, en marchandises, en navires, en valeurs ou autrement) que la Commission des Réparations pourra fixer, l'équivalent de 20 milliards marks or à valoir sur les créances ci-dessus... *L'Allemagne remettra en outre les bons prescrits au paragraphe* 12 (c) *de l'annexe II ci-jointe.* »

Annexe II, § 12 (alinéa 3) : « *a*) Toute fraction du montant total des créances vérifiées qui ne sera pas payée en or, ou en navires, valeurs et marchandises ou de toute autre façon, devra être couverte par l'Allemagne dans des conditions que la Commission déterminera par la *remise, à titre de garantie, d'un montant équivalent de bons, de titres d'obligations ou autres, en vue de constituer une reconnaissance de la fraction de la dette dont il s'agit...*

« *c*) Afin de faciliter et de poursuivre la restauration immédiate de la vie économique des pays alliés et associés, la Commission, ainsi qu'il est prévu à l'article 235, recevra de l'Allemagne comme *garantie et reconnaissance de sa dette*, un premier versement de *bons au porteur* en or, libres de taxe ou impôts de toute nature, établis ou susceptibles de l'être par les Gouvernements de l'Empire ou des États allemands ou par toute autorité en dépendant; ces bons seront remis en acompte et en trois fractions, comme il est dit ci-après (le mark or étant payable conformément à l'article 262 de la Partie IX (Clauses financières) du présent traité) :

« 1° Pour être émis immédiatement, 20 milliards de marks or en *bons au porteur*, payables jusqu'au 1er mai 1921 au plus tard, sans intérêts; on appliquera notamment à l'amortissement de ces bons les versements que l'Allemagne s'est engagée à effectuer conformément à l'article 235 du présent traité, déduction faite des sommes affectées au remboursement des dépenses d'entretien des troupes d'occupation et au paiement des dépenses du ravitaillement en vivres et matières premières; ceux de ces bons qui n'auraient pas été amortis à la date du 1er mai 1921 seront alors échangés contre de nouveaux bons du même type que ceux prévus ci-après (12, *c*, 2°).

« 2° Pour être émis immédiatement, 40 milliards de marks or de *bons au porteur*, portant intérêts à 2 1/2 % entre 1921 et 1926 et ensuite 5 %, avec

1. H. Truchy, *Les clauses financières du traité de Paix avec l'Allemagne. Revue d'économie politique*, 1919, n° 6; *ibidem*, 1921, n° 6, p. 673-712.

2. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 323 et suiv.

1 % en supplément pour l'amortissement, à partir de 1926 sur le montant total de l'émission.

« 3° Pour être délivré immédiatement, en couverture, un engagement écrit d'émettre à titre de nouveau versement, et seulement lorsque la Commission sera convaincue que l'Allemagne peut assurer le service des intérêts et du fonds d'amortissement desdits bons, 40 milliards de marks or en *bons au porteur*, portant intérêt à 5 %, les époques et le mode de payement du principal et des intérêts devant être déterminés par la Commission.

« Les dates auxquelles les intérêts sont dus, le mode d'emploi du fonds d'amortissement et toutes questions analogues relatives à l'émission, à la gestion et à la réglementation de l'émission des bons seront déterminés de temps à autre par la Commission.

« De nouvelles émissions, à titre de reconnaissance et de la garantie, peuvent être exigées dans les conditions que la Commission déterminera ultérieurement, de temps à autre. »

Ainsi, les bons au porteur susvisés devaient être délivrés par l'Allemagne « en vue de constituer une reconnaissance de la dette », « à titre de garantie ». L'annexe II, § 12, stipulait cependant :

« *d*) Au cas où des bons, obligations ou autres reconnaissances de dettes émis par l'Allemagne, comme garantie ou reconnaissance de sa dette de réparation, *seraient attribués, à titre définitif, et non à titre de garantie, à des personnes autres que les divers Gouvernements* au profit desquels a été fixé à l'origine le montant de la dette de réparation de l'Allemagne, *ladite dette sera à l'égard de ces derniers considérée comme éteinte,* pour un montant correspondant à la valeur nominale des bons qui ont été ainsi attribués définitivement, et l'obligation de l'Allemagne afférente auxdits bons sera limitée à l'obligation qui y est exprimée. »

Par conséquent, le traité envisageait un *placement* de ces bons sur les marchés financiers.

Annexe II, § 13 (alinéa 3) : « Sur les questions suivantes l'unanimité (des votes) est nécessaire... *b*) Questions relatives... à la fixation de l'époque et du mode de leur vente, négociation ou répartition. »

Avant la négociation de ces titres, la Commission des Réparations devait, en ce qui concernait ces titres, fonctionner pour ainsi dire sous forme de *trust company.*

Annexe II, § 15 : « La Commission remettra à chaque puissance intéressée, en telle forme qu'elle fixera :

« 1° Un certificat mentionnant qu'elle détient pour le compte de ladite puissance des bons des émissions susmentionnées, ledit certificat pouvant, sur la demande de la puissance dont il s'agit, être divisé en un nombre de coupures n'excédant pas cinq;

« 2° De temps à autre, des certificats mentionnant qu'elle détient pour le compte de ladite puissance tous autres biens livrés par l'Allemagne en acompte sur sa dette pour réparations.

« Les certificats susvisés seront nominatifs et pourront, après notification à la Commission, être transmis par voie d'endossement.

« Lorsque des bons sont émis pour être vendus ou négociés et lorsque des biens sont livrés par la Commission, un montant correspondant de certificats doit être retiré. »

Ainsi donc, l'Allemagne s'engageait, aux termes du traité de Versailles, à délivrer à la Commission des Réparations des bons de trois séries pour une somme globale de 100 milliards de marks or,

constituant un premier versement à compte de la dette de réparation, dont le montant devait être fixé au 1er mai 1921.

Des dispositions plus ou moins analogues figurent dans le traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 [1] (art. 179 et 181 et annexe) et dans le traité de Trianon du 4 juin 1920 [2] (art. 163 et 165 et annexe).

Traité de *Neuilly*, 27 novembre 1919 [3], art. 121 (al. 3) : « ... la Bulgarie s'engage à payer... la somme de 2,25 milliards de francs or comme représentant la réparation dont la Bulgarie est capable d'assumer la charge.

« Le règlement de cette somme s'effectuera... au moyen de payements semestriels... chacun des paiements semestriels comprendra, outre le versement des intérêts au taux de 5 %, le payement de la dotation nécessaire pour assurer l'amortissement en 37 années... de la somme globale due par la Bulgarie...

(Al. 8) : « *La Commission des Réparations aura le droit à tout moment de mettre en vente ou d'employer de toute autre manière des bons or gagés sur les payements à effectuer par la Bulgarie.*

« *La Bulgarie s'engage en pareil cas à remettre à la C. d. R... les quantités de bons nécessaires dans telles conditions de forme, de nombre, de montant et de mode de payement que fixera la Commission des Réparations.*

« Ces bons constitueront une obligation directe de la part du Gouvernement bulgare...

« Ces bons seront libres de toutes taxes et charges de toute nature établies ou pouvant être établies en Bulgarie. »

II

A la conférence de *San-Remo* (19-26 avril 1920), les Anglais et les Italiens proposèrent de fixer le montant de la dette de réparation à 90 milliards de marks or [4] payables en 30 annuités, à raison de 3 milliards par an.

A la conférence de *Hythe* (15-17 mai 1920), on envisagea le chiffre de 120 milliards amortissables en 32 annuités, l'Allemagne demeurant libre d'émettre, de son chef, des emprunts internationaux destinés à amortir la dette avant terme.

La conférence de *Boulogne* (21-22 juin 1920) élabora le projet suivant : l'Allemagne devrait payer pendant 42 ans des annuités principales de 3 milliards de marks et, de plus, des annuités supplémentaires de 3 milliards en 1927-1931 et de 4 milliards en 1931-1942, ainsi que les frais de l'occupation, d'un total approximatif de 225 milliards de marks. Elle pourrait effectuer ces paiements avant terme, avec escompte de 8 %, et contracter des emprunts extérieurs à condition que 80 % de leur produit fussent employés à payer les réparations.

La Conférence de *Paris* (24-30 janvier 1921) élabora le projet suivant :

---

1. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 691 et suiv.
2. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 423 et suiv.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 323 et suiv.
4. Le rapport présenté au Sénat le 3 octobre 1919 au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. Léon Bourgeois mentionnait une somme de 162 milliards de marks or (L. Bourgeois, *Le traité de paix de Versailles*, Paris, 1919, p. 96). M. Louis Dubois a parlé à la Chambre d'un chiffre de 209 milliards de marks or (*ib.*, p. 97).

L'Allemagne devra payer :

Du 1er mai 1921 au 1er mai 1923 : 2 annuités de 2 milliards de marks = 4 milliards de marks.

Du 1er mai 1923 au 1er mai 1926 : 3 annuités de 3 milliards de marks = 9 milliards de marks.

Du 1er mai 1926 au 1er mai 1929 : 3 annuités de 4 milliards de marks = 12 milliards de marks.

Du 1er mai 1929 au 1er mai 1932 : 3 annuités de 5 milliards de marks = 15 milliards de marks.

Du 1er mai 1932 au 1er mai 1963 : 31 annuités de 6 milliards de marks = 186 milliards de marks.

En tout : 42 annuités pour la somme de 226 milliards de marks.

De plus, à partir du 1er mai 1921, 42 annuités, chacune égale à 12 % du montant de l'exportation allemande (évaluées à 1,5 milliard par an). L'Allemagne aurait le droit d'effectuer ses paiements avant terme avec escompte de 8 % jusqu'au 1er mai 1923, de 6 % à partir du 1er mai 1923 jusqu'au 1er mai 1925, de 5 % dans les années suivantes.

Le chancelier du Reich, M. SIMONS, fit, le 24 avril 1921, la proposition suivante : estimant avec escompte de 8 % la valeur actuelle des paiements fixés par la conférence de Paris, à 50 milliards de marks et en défalquant de cette somme les 20 milliards que l'Allemagne, selon lui, aurait déjà payés, M. Simons proposait d'émettre, à compte du solde de 30 milliards, un emprunt international allemand de 8 milliards et de faire amortir les autres 22 milliards pendant 22 ans, à partir du 1er mai 1925, à raison d'annuités d'un milliard plus 4 % d'intérêts [1].

Le 30 avril 1921, la Commission des Réparations fixait le chiffre de la dette de réparation à 132 milliards de marks or.

Ainsi donc, durant la période en revue [2], il n'a pas été question de placer les bons au porteur de l'Allemagne, prévus par le traité de Versailles.

Jusqu'au 1er mai 1921, on ne s'occupa que du montant et des dates d'échéances des annuités qui auraient dû être payées par l'Allemagne; en ce qui concerne la question qui nous intéresse, on donnait manifestement la préférence à un système d'emprunts émis directement par l'Allemagne même et dont le produit serait destiné à amortir sa dette de réparation (conférences de Hythe, de Boulogne, de Paris, proposition de Simons).

III

En mai 1921, une première tentative était faite pour créer des conditions qui permettent de négocier les bons allemands [3].

---

1. Dr Félix PINNER, *Die finanziellen Forderungen der Entente*, *Berliner Tageblatt*, 11 mai 1921 (Wochenausgabe für Ausland).

2. REPARATION COMMISSION, *V. Report on the Work of the Reparation Commission from* 1920 *to* 1922, Londres, 1923; Germain CALMETTE, *Recueil des documents sur l'histoire de la question des réparations* (1919-5 *mai* 1921), Paris, 1924; Arnold J. TOYNBEE, *Survey of international affairs* 1920-1923, British Institute of international affairs, Londres, 1925, p. 5-19, 46-148.

3. Prof. M.-J. BONN, *Der Kern des Reparationsproblems* (Berliner Tageblatt, 22 avril 1921) écrivait : « Der Kern des Reparationsproblems ist :

Le protocole du 5 mai 1921 signé à Londres par les représentants de la BELGIQUE, de la FRANCE, de la GRANDE-BRETAGNE, de l'ITALIE et du JAPON [1] amendait les dispositions du traité de *Versailles* concernant les bons à émettre par l'Allemagne et stipulait la substitution à ces bons de nouveaux bons dotés de certaines propriétés, destinées à en faciliter la négociation, à savoir : *a*) la Commission des Réparations était autorisée à diviser le montant total des bons en séries jouissant de priorités différentes en égard aux revenus qui les gagent (a, *in fine*); *b*) certains revenus et avoirs de l'Allemagne devaient être affectés au service des bons, soit dans leur totalité, soit pour des séries distinctes (b, al. 1); *c*) cette affectation de revenus devait être spécifiée dans le libellé des bons à émettre (*r*).

En partant du protocole de Londres, la Commission des Réparations établit à Paris, le 6 mai 1921, l'«état des payements prescrivant les époques et les modalités pour garantir et éteindre l'entière obligation de l'Allemagne à titre des réparations » [2]; cet état fut accepté par l'Allemagne le 11 mai 1921.

Art. 2 : « L'Allemagne créera et remettra à la Commission en remplacement des bons déjà remis et susceptibles d'être remis en exécution du § 12 *c* de l'Annexe II de la Partie VIII (réparations) du traité de Versailles, les obligations ci-après décrites...

Obligations des séries A pour un montant de 12 milliards de marks or; des séries B pour une nouvelle somme de 38 milliards de marks or, et des séries C pour un montant de 82 milliards de marks or, « montant sujet à tel « ajustement ultérieur qui pourra être jugé nécessaire..., cet ajustement se faisant par la création ou l'annulation d'obligations ».

Ces obligations seront créées et remises au plus tard le 1er juillet les obligations des séries A, et le 1er novembre 1921 les obligations des séries B et C. Les obligations des séries C ne seront émises par la Commission qu'au fur et à mesure que celle-ci estimera que les versements que l'Allemagne est requise de faire en exécution de ce document sont suffisants pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement desdites obligations. Ces dernières obligations seront créées sans coupons attachés. Le Gouvernement allemand délivrera à la Commission des feuilles de coupons pour lesdites obligations au fur et à mesure de leur émission par la Commission.

« Il sera prélevé annuellement, à partir du 1er mai 1921 pour les obligations des séries A, à partir du 1er juin 1921 pour celles des séries B, et a

---

Wie können die Alliierten, insbesondere Frankreich die grossen flüssigen Kapitalien erhalten, die sie für die Regelung ihres Budgets brauchen. »

F. GUTMANN, V° *Reparationen*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4e éd., t. VII, p. 51. « Der Gedanke einer solchen Schuldverwandlung durch Ausgabe von Schuldverschreibungen, die den Reparationsempfängern auf einmal die Verfügung über grosse Geldmassen verschaffen könne, gehört von Anfang an zum festen Bestand der Reparationslösungsprojekte und versucht sich in wechselnden Beziehungen immer wieder durchzusetzen. »

1. THE ECONOMIST, *Reparation Supplement*, 31 mai 1924, p. 8-9; SWISS BANK CORPORATION, *Revue financière et commerciale*, 1921 et 1922, p. 12, The Amer. J. of Internat. Law, 1922, vol. XVIII, n° 4, Official documents, A. J. TOYNBY, *l. c.*, p. 149 et suiv.

2. C. D. R., III, *Documents officiels relatifs au montant des versements à effectuer par l'Allemagne à titre de réparations* (5 mai 1921-1er juillet 1922), p. 3 et suiv.

partir de la date d'émission par la Commission des Réparations des titres des séries C, pour celles dernières, sur les fonds à fournir par l'Allemagne, en vertu de ce document, une somme égale à 6 % de la valeur nominale des obligations émises. Sur cette somme il sera prélevé la somme nécessaire pour payer un intérêt de 5 % l'an, payable par semestre aux obligations encore en circulation. Le solde sera affecté à un fonds d'amortissement destiné au remboursement au pair des obligations par tirages annuels. »

Art. 3 : « Les obligations prévues à l'article 2 seront au porteur et signées par le Gouvernement allemand.

« *Elles seront établies en telle forme et coupures que prescrira la Commission à l'effet de les rendre négociables.* Elles seront exemptes de toutes taxes ou impôts allemands, de quelque nature que ce soit, présents ou futurs.

« Sous réserve des dispositions des articles 248 et 251 du traité de Versailles, ces obligations seront garanties par l'ensemble des revenus et ressources de l'Empire et des États allemands, et en particulier par les revenus et ressources spécifiés à l'article 7 du présent document.

« *Les obligations des séries A, B et C jouiront respectivement les unes vis-à-vis des autres, sur lesdits revenus et ressources, d'un privilège de* 1er, 2e *et* 3e *rang.*

« Le service de ces obligations sera assuré au moyen des payements à effectuer par l'Allemagne en vertu du présent document. »

Le service des obligations devait être notamment assuré par les paiements suivants de l'Allemagne :

Annuités annuelles : *a*) 2 milliards de marks or (art. IV, 1°); *b*) 25 % de la valeur des exportations allemandes (art. 4, 2°).

Ces sommes seront affectées au paiement des obligations *émises ;* le solde éventuel de ces sommes, ainsi que : *c*) 1 % de la valeur des exportations (art. 4, 3°), seront employées au paiement d'un intérêt simple de 2 1/2 % à partir du 1er mai 1921 jusqu'au 1er mai 1926 et ensuite 5 % sur le solde de la dette non couverte à ce moment par les obligations émises (art. 11).

Ces annuités sont spécialement garanties par les produits des droits des douanes, des impôts directs et indirects, etc., sous la surveillance d'un comité des garanties spécial (art. 6 et 7).

Ainsi, la Commission des Réparations établissait un plan de création de titres « plus appétissants », « plus assimilables » [1], susceptibles, comme on croyait, d'être placés sur les marchés financiers.

L'Information [2] *:* « Le résultat appréciable consiste dans la mobilisation de la créance allemande dont les intérêts seront assurés... L'insécurité de la créance allemande n'existe plus, les obligations seront des papiers d'un placement facile. »

On envisageait même qu'une partie de ces titres pourrait être placée en Allemagne même [3].

Cependant, des voix se sont élevées qui signalaient la difficulté de l'entreprise. Elles affirmaient qu'il était difficile de placer à un taux satisfaisant des obligations qui ne rapportaient que 5 %.

Le Temps [4] *:* « A quel cours pourra-t-on placer sur le marché mondial des

1. *L'Information financière,* 7 mai 1921.
2. *Ibidem.*
3. *Berliner Tageblatt,* 13 mai 1921; B. Dernburg, *ibidem,* 12 juin 1921.
4. *Le Temps,* bulletin du jour, 7 mai 1921; V. aussi B. Dernburg, *Probleme der Reparation, Berliner Tageblatt,* 12 juin 1921.

bons allemands 5 %? Observons qu'en vertu du traité de Versailles, l'Allemagne doit être créditée du montant nominal des bons vendus, quel que soit le prix effectif que touchent ses créanciers. »

On faisait également observer que les titres risquaient d'être plus tard répudiés par l'Allemagne :

L'Information [1] : « La répartition de la dette entre de nombreux pays peut diminuer les risques de défaillances de l'Allemagne en l'exposant aux représailles de beaucoup de créanciers et en généralisant son discrédit. Mais l'Allemagne n'a pour ainsi dire pas de dette extérieure, et ne paraît pas devoir s'en créer, alors surtout que les accords de Londres vont la forcer à exporter beaucoup. D'ailleurs la négociation de sa dette pourrait au contraire l'inciter à se dérober au service de celle-ci. Elle pourrait ne plus se sentir d'obligation morale envers des possesseurs de titres qui les détiennent, non en réparation de dommages, mais en spéculateurs en quête d'une affaire fructueuse. »

Le 14 juin 1921, la Commission des Réparations reçut de l'Allemagne une obligation unique et globale de 12 milliards de marks or, non munie de coupons (série A). Deux autres obligations globales de 38 milliards de marks or (série B) et de 82 milliards de marks or (série C), datées du 28 octobre 1921, lui étaient remises ultérieurement dans les mêmes conditions.

L'Allemagne s'engageait à transformer, sur demande de la Commission, chaque obligation globale en obligations fractionnées, munies de coupons. Elle garantissait que l'émission de ces obligations avait été autorisée et que toutes les formalités et conditions nécessaires à leur validité avaient été accomplies.

Au milieu de l'année 1921, on pouvait encore songer à placer ces titres de compensation.

La Convention du 13 août 1921, art. 7, stipulait : « Les gouvernements signataires recommandent à la Commission des Réparations d'étudier l'organisation et les statuts d'un Syndicat ayant pour mission de procéder, au nom des puissances intéressées et conformément aux accords à intervenir entre elles, à la négociation des obligations prévues par l'état des paiements; en vue de cette étude, elle s'assurera le concours d'un comité d'experts, auprès duquel chacun des gouvernements représentés à la Commission désignera son représentant, sur la demande de sa délégation. »

IV

A la fin de 1921, la crise financière en Allemagne s'aggrava. Le 14 décembre 1921, le Reich demanda à déférer ses paiements courants; un délai lui fut accordé le 13 janvier 1922, mais, la crise s'aggravant de plus en plus, l'Allemagne demanda, le 14 novembre 1922, un moratorium total [2].

La question du règlement de la dette de réparation fut de nouveau soumise à la conférence qui se réunit en décembre 1922 à Londres, et en janvier 1923 à Paris. Cette conférence examina entre autres choses le projet présenté par M. Bonar Law.

En ce qui concerne la question qui nous intéresse, ce projet contenait les dispositions suivantes : [3]

1. *L'Information financière*, 1921, n° 165.
2. C. D. R., III, *Documents officiels*, etc.
3. *Inter-allied conferences on reparations and inter-allied debts, held in*

Les obligations allemandes A, B et C, prévues par le plan du 6 mai 1921 doivent être annulées (1°).

De nouveaux bons sont à créer (2°) : 1re série : 50 milliards de marks à 4 % à partir du 1er janvier 1927, et à 5 % à partir du 1er janvier 1931, remboursables au pair le 31 décembre 1954 (a); 2e série : 17,31 milliards de marks (représentant le montant de l'intérêt différé sur les bons de la 1re série) à 5 % à partir du 1er avril 1933, remboursables au pair le 31 mars 1965 (b), cette 2e série pouvant être annulée pour tout ou partie, selon que le tribunal arbitral pourra décider (3°).

5° « L'Allemagne aura le droit de racheter les bons de la 1re série à toute échéance d'intérêts passé le 30 juin 1923 au prix indiqué à l'état A [1].

« Aussitôt que, et seulement aussitôt que la 1re série d'obligations aura été rachetée, l'Allemagne aura le droit de racheter les bons de la 2e série à toute échéance d'intérêts avec un escompte de 3/8 pour chaque semestre restant encore à courir.

« Le rachat des 2 séries pourra être effectué à un taux plus favorable, moyennant l'accord entre le Gouvernement allemand et les puissances respectivement intéressées, ainsi que l'approbation de la Commission des Réparations.

« *Les bons pourront être l'objet de négociations entre les gouvernements des puissances à qui ils auront été délivrés, et entre ces gouvernements et la Commission des Réparations. Aucune autre négociation ne sera autorisée à moins de l'autorisation spécifiée de la Commission des Réparations* *. Le rachat sera effectué par accord direct entre le Gouvernement allemand et les porteurs respectifs. A défaut d'accord, l'argent destiné à l'amortissement pourra être payé à la Commission des Réparations, qui appellera les bons destinés à l'amortissement dans la proportion des accords de Spa... »

12° « *Tous les emprunts émis par l'Allemagne sur le marché intérieur d'une puissance détentrice de bons seront affectés à l'amortissement de bons détenus par cette puissance,* sauf le cas où le Gouvernement de cette puissance serait d'accord pour qu'il en soit autrement, et dans ce cas dans la mesure acceptée par ce Gouvernement. Pour faciliter la réunion de fonds destinés à la restauration des régions dévastées françaises, l'Angleterre accepte que 50 % de tout emprunt allemand qui serait émis sur le marché anglais avant le 1er janvier 1927 et qui, sans cette disposition, serait affecté à l'amortissement de bons détenus par l'Angleterre, soit affecté à l'amortissement de bons détenus par la France. »

Dans la note explicative qui accompagnait ce plan, M. Bonar Law indiquait : « ... Les bons stipulés dans le projet *ne sont pas destinés à être offerts au public ou à être placés sur le marché ;* ils devront servir uniquement comme mécanisme de comptabilité. *La mobilisation de la dette de réparations allemande doit être effectuée au moyen d'emprunts placés par l'Allemagne dans le*

London and Paris, December 1922 *and January* 1923, Londres, 1923, Cmd. 1812, p. 112-119.

1. Dans cet état, le prix de rachat était établi de 50 % en 1923 jusqu'à 76 % en 1930, et ensuite en augmentant d'un demi % par semestre pour arriver au pair à l'échéance.

* (Note du texte du projet.) « *On désire que ces bons ne soient en aucun cas placés sur le marché, la mobilisation de la dette allemande devant s'effectuer exclusivement par le moyen d'emprunts allemands destinés au rachat de bons originaux.* L'exception prévue a été introduite pour le cas où le Gouvernement des États-Unis accepterait de recevoir ces bons en payement de sommes dues aux États-Unis. »

public, et dont le produit serait appliqué à l'amortissement des bons primitifs... Les lignes directrices de ce plan sont... 3) accorder à l'Allemagne des conditions attrayantes pour qu'elle rachète prochainement et par anticipation les paiements annuels. »

L'idée de placer les titres de compensation de l'Allemagne, envisagée dans le traité de Versailles et dans le plan du 6 mai 1921, est donc entièrement abandonnée par Bonar Law.

Le plan de ce dernier ne fut pas approuvé. Le 9 janvier 1923, la Commission des Réparations constata, conformément à l'annexe II, § 17, du traité de Versailles, le « manquement par l'Allemagne à l'exécution qui lui incombe de ses obligations », et, le 11 janvier 1923, la France et la Belgique occupèrent la Ruhr.

La note ALLEMANDE du 2 mai 1923 proposa de fixer le montant global de la dette de réparation à 30 milliards de marks, cette somme devant être couverte par l'émission sur les marchés internationaux d'une série d'emprunts, à savoir : emprunt de 20 milliards de marks jusqu'au 1er juillet 1927; de 5 milliards jusqu'à 1929, et de 5 milliards jusqu'à 1931.

En cas où il aurait été impossible de placer le premier emprunt, son montant devait être grossi au 1er juillet 1927 de 5 % d'intérêts et de 1 % du service du fonds d'amortissement.

Si la 2e et la 3e série manquaient d'être placées, une commission internationale spéciale serait appelée à régler les difficultés.

Ces propositions furent jugées inacceptables. Alors le chancelier CUNO présenta, le 7 juin 1923, une nouvelle proposition aux termes de laquelle il était envisagé une émission d'obligations 5 % gagées sur les chemins de fer de l'Empire pour un montant de 10 milliards de marks or et, en outre, une annuité de 500 millions de marks or assurée par l'industrie, le commerce, le transport, les banques et l'agriculture allemands, par une hypothèque de 10 milliards de marks sur les immeubles industriels et autres, sur les terres cultivées, sur les forêts, etc., et par la mise en gage des contributions indirectes et des droits de douane, dont l'Allemagne évaluait le rendement à 800 millions de marks [1].

V

La Commission des Réparations nomma le 30 novembre 1923 deux comités d'experts chargés d'examiner le problème des payements de réparation. Le président du premier de ces comités, le général CH.-G. DAWES, présenta son rapport le 9 avril 1924.

Sur la base de ce rapport, il fut conclu, le 9 août 1924, un arrangement entre l'Allemagne et la Commission des Réparations [2]; le 16 août 1924 fut signé le protocole final de la Conférence de Londres, et le 30 août 1924, l'accord définitif entre les Alliés et l'Allemagne [3]. Le Gouvernement allemand mettait en vigueur, le 11 octobre 1924, les différentes lois promulguées à cet effet. De son côté, la Commission des Réparations avait fixé le 13 octobre 1924 comme date d'entrée en vigueur du plan Dawes.

Le PLAN DAWES [4] établissait la cédule suivante des paiements à

1. Ch. ECKERT, V° *Friedensverträge*, H. w. b. der St.-wiss., 4e éd., t. IV, p. 486.

2. S. D. N., *Recueil*, t. XXX, p. 65 et suiv.

3. S. D. N., t. XXX, p. 77 et suiv., p. 91 et suiv. et p. 99 et suiv.; V. aussi George A. FINCH, *The London conference on the application of the Dawes Plan*, A. J. I. L., 1924, vol. XVIII, n° 4.

4. *Rapport du premier Comité d'experts*, Annexe 2075 de la COMMISSION

effectuer par l'Allemagne : 1924-25, 1.000 millions de marks or; 1925-26, 1.220 millions de marks or; 1926-27, 1.200 millions de marks or; 1927-28, 1.750 millions de marks or; 1928-29 (année type) et les années suivantes, 2.500 millions de marks or[1].

Ces paiements devaient être assurés par les versements afférents aux obligations des chemins de fer et aux obligations industrielles à créer spécialement à cet effet, par le produit de la vente des titres d'un emprunt extérieur spécial et des actions des chemins de fer, ainsi que par le produit de l'impôt sur les transports et par des prélèvements sur le budget. Le placement des obligations des chemins de fer et des obligations industrielles, ainsi que de celles gagées sur le produit de l'impôt sur les transports, était également envisagé au cas où les circonstances s'y prêteraient.

Examinons les différents titres qui devaient être créés d'après le plan Dawes.

1. *Obligations de chemins de fer*[2]. — Une Compagnie pour l'exploitation des chemins de fer allemands doit être organisée. Cette Compagnie doit émettre des obligations pour un montant de 11 milliards de marks or, qui seront remis à titre gratuit et aux fins des réparations à un trustee nommé par la Commission des Réparations. Le paiement annuel sera prélevé sur les recettes brutes et versé entre les mains du trustee. Ces obligations seront garanties par le Gouvernement allemand et une première hypothèque sera inscrite sur le principal et le revenu (« *on the corpus and revenues* ») de toutes les propriétés immobilières présentes et futures servant à la Compagnie ou lui appartenant, et par un privilège flottant de premier rang (« *first floating charge* ») sur tout son matériel fixe et roulant, ainsi que sur toutes ses installations.

2. *Actions de chemins de fer*[3] : a) *Actions de préférence* pour une somme de 2 milliards de marks or qui porteront un intérêt fixe et auront droit à une participation aux bénéfices des chemins de fer. Ces actions de préférence seront placées par la Compagnie au profit du Gouvernement allemand et de son propre trésor. Le quart de la somme provenant de cette réalisation reviendra au Gouvernement allemand et les trois quarts à la Compagnie. Les ventes de ces titres seront faites dans des conditions telles que la part totale revenant au Gouvernement allemand lui soit assurée dans un délai maximum de 2 ans. Si le Gouvernement allemand le demande, le produit de la vente des premières actions pourra lui être réservé.

b) *Actions ordinaires*. — Le capital investi dans le réseau ferroviaire allemand fut évalué par les experts à 26 milliards de marks or. Il fut prévu la création d'obligations pour 11 milliards de marks or, et d'actions de préférence pour 2 milliards de marks, en tout pour 13 milliards de marks or. Le

---

DES RÉPARATIONS, Paris, 1924, section IX, p. 21 et 23; Annexe IV, p. 99; *Report of the Expert Committees appointed by the Reparation Commission*, Cmd. 2105, 1924. V. aussi *Federal Reserve Bulletin*, May 1924 (texte intégral); *Lloyds Bank Monthly*, vol. VIII, August 1925, n° 93; *The Chase economic bulletin*, vol. IV, n° 1, 1924, B. M. ANDERSON, *The report of the Dawes Committee ;* SWISS BANK CORPORATION, *Revue financière et commerciale*, 1924; Charles RIST, *Les Réparations*, Revue d'Économie politique, III-IV, 1925, p. 253-269.

1. COMMISSION DES RÉPARATIONS, X, *Rapport de l'Agent général des payements de réparations* (30 mai 1925), p. 62.

2. *Rapport*, section IX *b*, p. 21, Annexe IV, p. 99.

3. Annexe IV, p. 97.

reliquat de 13 milliards de marks or sera représenté par des actions ordinaires qui seront la propriété du Gouvernement allemand et seront conservées ou vendues par ce dernier, à son choix.

3. *Obligations gagées sur l'impôt sur les transports.* — La redevance sur les transports pourra être employée par le trustee à gager l'émission d'une série spéciale d'obligations s'élevant à environ 3 milliards de marks or.

4. *Des obligations industrielles* [1] pour une somme totale de 5 milliards de marks or seront remises à un trustee nommé par la Commission des Réparations. Ces obligations seront garanties par le Gouvernement allemand. Elles seront des obligations individuelles des diverses entreprises et seront assurées, en ce qui concerne le paiement du principal, des intérêts et du service du fonds d'amortissement, par une hypothèque de premier rang sur le matériel et les biens de chacune des entreprises respectives qui les auront émises.

5. *Emprunt extérieur* [2] de 800 millions de marks or à affecter au service des paiements internationaux de l'Allemagne (prestations en nature, frais d'occupation, etc.), gagé sur les taxes douanières, sur l'alcool, le tabac, la bière et le sucre.

Ainsi le plan Dawes envisageait :

1° La création de *titres de compensation*, qui seraient remis aux trustees nommés par la Commission des Réparations, à savoir : obligations des chemins de fer pour 11 milliards de marks or, obligations industrielles pour 5 milliards, et bons gagés sur l'impôt sur les transports pour 3 milliars de marks, en tout 19 milliards de marks or.

2° La création de titres dont le montant réalisé serait mis à la disposition du Gouvernement allemand et non pas de la Commission des Réparations, à savoir : actions de préférence des chemins de fer pour la somme de 500 millions de marks, actions ordinaires pour 13 milliards de marks, emprunt extérieur pour 800 millions de marks, en tout 14,3 milliards de marks.

Tous les titres de ces deux catégories, excepté l'emprunt extérieur et les bons gagés sur l'impôt sur les transports, n'offrent pas un caractère d'obligations d'*État* proprement dites, ce sont des titres et des actions soit d'une Compagnie spéciale des chemins de fer, soit des entreprises industrielles privées.

D'autre part, bien que le placement de tous ces titres ait été envisagé, la « cédule de paiement » — à l'exception de l'emprunt extérieur de 800 millions (qui fut réalisé avec un grand succès en oct.-nov. 1924) [3], est basée non pas sur le produit de ces placements, mais sur les prélèvements budgétaires (1.250 millions de marks pour l'année type de 1928-1929), sur les recettes de l'impôt sur les transports (290 millions), ainsi que sur les paiements des intérêts des obligations des chemins de fer (660 millions) et des obligations industrielles (300 millions). En ce qui concerne la vente éventuelle, prévue pour 1925-1926, de 500 millions de marks d'actions privilégiées des chemins de fer, le plan envisageait, au cas où cette vente ne pourrait se faire, un prélèvement complémentaire pour cette année de 250 millions de marks sur les recettes de l'impôt sur les transports et de 250 millions sur les ressources budgétaires.

---

1. Annexe IV, p. 101.
2. Section IX, p. 21; annexe V, p. 104 et suiv.
3. C. D. R., X, p. 10,

Ainsi donc, *le plan Dawes lui non plus n'attachait pas beaucoup de valeur pratique aux perspectives de placement des titres de compensation, bien qu'il fît tout pour les rendre autant que possible attrayants pour les marchés financiers.*

D'après le rapport du trustee pour les obligations de chemins de fer, M. L. DELACROIX (juin 1926), le moment n'est pas encore venu de tenter la vente de ces obligations [1].

De son côté, le trustee des obligations industrielles, M. B. NOGARA, signale dans son rapport (mars 1926) qu'aucune de ces dernières obligations n'a été négociée ou remboursée jusqu'à cette date et qu'il détient encore les cinq milliards de marks or d'obligations industrielles dans leur totalité [2].

En ce qui concerne les actions de priorité des chemins de fer, 500 millions de marks d'actions correspondant à la part qui revient au Gouvernement allemand dans le produit de la vente des actions de préférence ont été cédés à celui-ci en 1925 [3]. Par un accord en date de septembre 1925, une deuxième tranche de 124 millions de marks d'actions de préférence a été cédée par la Compagnie au Reich pour le prix de 120 millions; ce prix a été payé, par compensation, avec une ancienne dette de 82 millions de la Compagnie envers le Reich, et le surplus, soit 38 millions, a été payé en espèces, le 2 janvier 1926. En mars 1926, la Compagnie a cédé au Reich une troisième tranche fixée primitivement à 100 millions; *le prix de cession n'était d'abord pas fixé et ne devait l'être que lorsque le Reich aurait émis un emprunt intérieur à long terme ; on devait alors calculer le prix de cession des actions de préférence d'après la charge effective du Reich pour cet emprunt, dans la limite d'un maximum de* 8 %. Dans un accord plus récent, il a été stipulé que la Compagnie cède au Reich 107 millions de marks d'actions pour un prix de 100 milliards de marks, c'est-à-dire à un cours de 93,46 % [4].

En juin 1926, la série IV de ces actions pour 150 millions de marks était réalisée en Allemagne et en Hollande, dont une tranche modique placée sur le marché de New-York [5].

Ainsi donc, l'exemple des titres de compensation de l'Allemagne montre combien l'État qui les reçoit à peu de chances de les pouvoir réellement placer.

La difficulté devient d'autant plus grande si cet État ne peut les placer que sur le marché de tel autre État avec lequel ses relations ne sont pas tout à fait réglées pour quelque raison que ce soit. Si l'État émetteur de ces titres émettait son propre emprunt sur le marché de l'État en question, il ne se serait heurté à aucune difficulté de la part de ce dernier. Mais, du moment qu'il s'agit de titres, bien qu'émis par le même État, mais appartenant à un autre État, ils seront impossibles à placer tant que ne seront réglées les relations entre l'État possesseur de ces titres et celui sur le marché duquel ils pourraient être réalisés.

---

1. C. D. R., XII *bis*, p. 83-4.
2. *Ib.*, p. 80.
3. C. D. R., XI, *Annexe* 2725, *Rapport de l'Agent général des paiements de réparations*, 30 *novembre* 1925, p. 35.
4. C. D. R., XII, p. 55; XII *bis*, p. 9-10.
5. *Bulletins de la Société de Banque suisse*, 1926, p. 163.

§ 91

B. — Titres de compensation du point de vue de l'État émetteur.

Le système de titres de compensation est dangereux pour l'État qui les a créés. En effet, la réalisation, par l'ancien État amoindri qui les aura reçus, d'un grand nombre de ces titres risque d'entraîner la baisse des autres titres de l'État émetteur, en outre, le moment où se fera la réalisation peut être mal choisi au point de vue de ce dernier; elle peut l'empêcher d'émettre en temps utile un nouvel emprunt, etc.

La présence, dans le portefeuille d'un État, d'une grande quantité de titres d'un autre État, destinés à être placés au moment, au prix et aux conditions choisis au gré de l'État détenteur, est une menace continuelle pour l'État émetteur. Pour des considérations de nécessité financière, de lutte politique, etc., ces titres peuvent être jetés sur le marché dans des conditions préjudiciables pour le crédit public de ce dernier État. Ce danger subsiste, même si l'on laisse éventuellement à l'État émetteur le droit de racheter ses titres à l'État détenteur, car l'État émetteur ne pourra pas toujours tirer parti de ce droit, surtout si le détenteur se propose de jeter soudain sur le marché une grande quantité de titres en question.

A ce sujet, la convention Grande-Bretagne-États-Unis, du 18-19 avril 1923 [1], relative à la consolidation des dettes de guerre de l'une envers les autres, est fort instructive :

« Whereas Great Britain is indebted to the United States... upon demand obligations in the principal amount of $ 4.074.818.358,44... and whereas the demand obligations now held by the United States Treasury... will become payable upon the request of the United States Treasury for their payment :

« Now therefore Great Britain proposes... to issue to the United States in exchange for the demand obligations now held by the United States Treasury securities which shall be in their terms and conditions in accordance with the following provisions :

2. « *Issue of Long-time Obligations.* — The securities, which it is proposed to issue at par as promptly as possible, shall be obligations in the principal amount of $ 4.600.000.000, in the form of bonds to be dated 15 December 1922, maturing 15 December 1984, with interest payable semiannually on the 15 June and 15 December, in each year at the rate of 3 % per annum from 15 December 1922 to 15 December 1932, and thereafter at the rate of 3 1/2 % per annum until the principal thereof shall have been repaid.

5. « *Form of Bonds.* — All bonds proposed to be issued hereunder to the

1. *American debt, arrangements for the funding of the british debt to the United States of America*, Cmd. 1912, 1923.

United States shall be payable to the United States of America, or order, shall be issued, so far as possible, in denominations of $ 4.600.000 each, and shall be substantially in the form set forth in the exibit annexed hereto, and marked « Exhibit A »... »

« Exhibit « A » (Form of Bonds) : Government of the United Kingdom 62 year 3-3 1/2 % Gold Bond, dated 15 December 1922, Maturing 15 December 1984, $..., N°.... The Government of the United Kingdom, for value received, promises to pay to the United States of America, or order, on the 15 December 1984, the sum of $ 4.600.000... This bond may be paid on any interest date before maturity in whole or in part, in amounts of $ 1.000.000 or multiples thereof at the option of Great Britain, or not less than 90 day's advance notice... »

10. « *Cancellation and Surrender of Demand Obligations.* — Upon the delivery to the United States of the $ 4.600.000.000 principal amount of bonds proposed to be issued hereunder, the United States will cancel and surrender to Great Britain... the demand obligations of Great Britain in the principal amount of... $ 4.074.818.358,44 as described in the preamble to this proposal. »

Ainsi les *demand obligations* devaient être remplacées par des *long-time obligations.* Ces dernières, dont les coupures devaient être fixées à 4,6 millions de dollars chacune, n'étaient manifestement pas destinées à être émises.

Cependant, la convention envisageait la substitution à ces obligations des titres qui pourraient être placés sur les marchés.

9. « *Exchange for Marketable Obligations.* — Great Britain will issue to the United States at any time or from time to time, at the request of the Secretary of the Treasury of the United States, in exchange for any or all of the bonds proposed to be issued hereunder and held by the United States, definitive engraved bonds in form suitable for sale to the public, in such amounts and denominations as the Secretary of the Treasury of the United States may request, in bearer form, with provision for registration as to principal, and or in fully registered form, and otherwise on the same terms and conditions... as the bonds surrendered on such exchange, except that the bonds shall carry such provision for repayment of principal as shall be agreed upon; provided that if no agreement to the contrary is arrived at, any such bonds shall contain separate provision for payments before maturity..., such payments to be computed on a basis to accomplish the retirement of any such bonds by 15 December 1984, and to be made through annual drawing for redemption at par and accrued interest...

« Great Britain will deliver definitive engraved bonds to the United States in accordance herewith within 6 months of receiving notice of any such request from the Secretary of the Treasury of the United States, and pending the delivery of the definitive engraved bonds will at the request of the Secretary of the Treasury of the United States, deliver temporary bonds or interim receipts in a form to be agreed upon within 3 months of the receipt of such request. *The United States before offering any such bonds or interim receipts for sale in Great Britain will first offer them to Great Britain for purchase* at par and accrued interest, and Great Britain shall likewise have the option, in lieu of issuing to the United States any such bonds or interim receipts to make advance redemption at par and accrued interest, of a corresponding amount of bonds issued hereunder and held by the United States. »

Ainsi donc, au terme de ces stipulations, la Grande-Bretagne devait mettre à la disposition des États-Unis de véritables titres

de compensation avec option pour la Grande-Bretagne de les racheter au cas où les États-Unis voudraient les réaliser. Il est certain qu'en présence d'une somme aussi importante (4,6 milliards de dollars), même un pays tel que la Grande-Bretagne pourrait se trouver dans l'impossibilité d'user de cette option; aussi encourt-elle, malgré tout, un certain risque pour peu que les États-Unis se proposent à les aliéner un moment ou à des conditions mal choisis au point de vue des intérêts britanniques.

L'accord GRANDE-BRETAGNE-ITALIE, *Londres*, 27 janvier 1926 n'envisage pas la création de titres susceptibles d'être placés sur les marchés : « L'Italie émettra et délivrera au Trésor britannique, avant ou le 20 février 1926 une obligation, reproduisant textuellement la forme indiquée dans l'annexe à cet accord correspondant à *chacun des paiements prévus* dans l'article 1er du présent accord. »

De même, dans l'accord FRANCE-GRANDE-BRETAGNE du 12 juillet 1926 2° « La France émettra et remettra à la Trésorerie britannique, avant ou au plus tard le 15 septembre 1926, un bon relativement à *chacun des versements prévus* à l'article 1er du présent accord »

Sous ce rapport, il est intéressant de citer les déclarations faites par M. W. CHURCHILL à la Chambre des Communes le 13 juillet 1926 [1] :

« Nous n'avons pas demandé que les bons représentant la dette française soient mis sous une forme permettant de les vendre sur le marché. Il est vrai que les États-Unis se sont, dans tous les accords, réservé le droit d'obtenir de tels bons; mais les opérations pour la vente d'obligations de cette sorte ne seraient faciles en aucun cas. Et comme, à aucun moment, nous n'avons envisagé des opérations de cette nature, je n'ai vu aucune raison d'insister pour obtenir un pouvoir que nous n'avions pas l'intention d'exercer. »

§ 92

Du point de vue de la question qui nous occupe ici, les dispositions suivantes du plan DAWES sont très intéressantes :

Obligations de chemins de fer [2] : « La Commission des Réparations aura le droit, en vue de mobiliser les obligations, de les diviser de la façon qu'elle pourra juger convenable en diverses catégories jouissant de droits différents (en ce qui concerne le rang de l'hypothèque ou du privilège, le taux d'intérêt, le remboursement du capital, etc.) à l'égard des paiements annuels à effectuer par la Compagnie. La Commission pourra également offrir au public, aux conditions et, d'une façon générale, de la manière qu'elle pourra juger convenable, des bons, obligations hypothécaires, obligations consolidées, certificats de dette ou autres valeurs de toute nature gagées sur tout ou partie desdites obligations. »

Obligations industrielles [3] : « Les bons ou obligations... seront remis par le Gouvernement allemand au trustee... qui... en disposera, en totalité ou en partie, au moment voulu, suivant les ordres de la Commission des Réparations. *Le débiteur pourra faire au trustee des propositions pour leur rachat* immédiat ou graduel... Si aucune proposition satisfaisante de rachat n'est faite au trustee par l'une quelconque des entreprises émettant des obligations dans les six mois qui suivront la remise de ces obligations par le Gou-

1. *Le Temps*, 15 juillet 1926.
2. Annexe n° IV au Rapport, *l. c.*, p. 100.
3. *Rapport*, section IX *c*, p. 21, annexe V, p. 104 et suiv.

vernement allemand, le trustee aura la faculté de disposer à son gré, mais en *sauvegardant les intérêts des débiteurs*, de ces obligations de telle manière et à telles conditions que la Commission des Réparations pourra autoriser... »

La loi sur la charge de l'industrie allemande du 30 sept. 1924 (« Industrie-Belastungsgesetz ») instituait, avec le concours des banques allemandes, une *Banque pour les obligations industrielles allemandes* [1] avec un capital initial de 10 millions de marks or. Cette banque devait avoir pour objet l'émission de bons industriels 5 % spéciaux qui seraient remis au trustee, ainsi que le règlement du service des intérêts et de l'amortissement de ces *bons*, et la réception, la garde et l'administration des obligations individuelles 5 % à émettre par les différentes entreprises industrielles et toutes opérations s'y rattachant.

Cette loi envisageait la mise éventuelle en circulation non pas des obligations de telles ou telles entreprises individuelles, mais des obligations de ladite Banque, garanties par des obligations de ces entreprises : autrement dit, la Banque devait procéder à une « substitution des valeurs » (« Effektensubstitution» [2]) .

La Banque doit notamment remettre au trustee ses bons industriels émis au porteur pour une somme de 4,25 milliards de marks or. Les obligations des entreprises individuelles doivent être créées pour une somme totale de 5 milliards de marks or, dont 3,5 milliards doivent être émises non pas au porteur, mais au nom de la Banque. Le reste, soit 1,5 milliard de marks, doit être créé par les plus grandes entreprises, dont 750 millions, c'est-à-dire la moitié des obligations de chacune de ces entreprises, doivent être créés en titres au porteur et revient au trustee qui peut en réaliser une partie, jusqu'à concurrence de 500 millions, au moyen de placement dans le public. Les 250 millions non réalisés doivent être remis par le trustee à la Banque, laquelle lui remet en échange ses bons industriels pour la même somme.

L'entreprise qui aura créé des obligations négociables a le droit de les racheter au trustee et de prévenir ainsi leur émission.

Le Gouvernement du Reich garantit le capital et l'amortissement des obligations industrielles [3].

D'après le rapport du trustee pour les obligations industrielles (28 février 1926), il détient pour 4.346.500.000 marks de bons industriels et pour 653.500.000 marks d'obligations individuelles [4].

Une autre loi du même jour (30 septembre 1924), « loi sur la perception de la charge de l'industrie » (« *Aufbringungsgesetz* ») [5], établit la répartition des charges de ces obligations, non seulement entre des entreprises industrielles, mais aussi entre des banques, des compagnies d'assurances, des entreprises commerciales, hôtels et restaurants, ainsi qu'entre les entreprises du Reich, des pays et des organes de self-government. L'agriculture est libérée de ces charges qui doivent être supportées, à l'instar d'un impôt, par les entreprises indiquées.

---

1. F. GUTMANN, V° *Reparationen*, H. w. b. der St. w., 4° éd., t. VII, p. 76-77.

2. R. LIEFMANN, *Beteiligungs- und Finanzierungsgesellschaften*, 3° éd., Jéna, 1921, p. 509-524.

3. C. D. R., X *bis*, *Rapports du Trustee pour les obligations industrielles allemandes*, p. 29 et suiv.

4. C. D. R., XII *bis*, p. 78.

5. Dr KAPPE, *Das Gesetz zur Aufbringung der Industriebelastung*, Berlin, 1926.

Fort instructif pour la question qui nous intéresse ici est le plan TER-MEULEN.

Il s'agit d'un plan d'organisation des crédits commerciaux pour les États financièrement faibles, soumis par M. Ter-Meulen, de la Banque Hope et Cie, à Amsterdam, à la Conférence internationale financière de Bruxelles, en septembre 1920, approuvé par cette dernière, revisé par le Comité économique et financier provisoire (rapport du 5 déc. 1920) et confirmé par le Conseil de la Société des Nations le 14 décembre 1920.

Ce plan est d'autant plus instructif qu'il n'envisage la création des titres que pour des montants relativement modestes, de sorte que les difficultés déterminées par l'importance du montant à négocier s'y trouvent éliminées. M. Ter-Meulen suggérait notamment la création, sous le contrôle d'une commission internationale constituée à cet effet, d'obligations d'État des pays ayant besoin de crédits pour leurs importations de marchandises indispensables. Ces obligations devaient être gagées sur des revenus spéciaux de l'État respectif et, de leur côté, servir de gage contre lequel les importeurs pourraient obtenir des crédits commerciaux [1].

Le vice organique de ce plan consistait dans la nature même desdits titres, lesquels, tout comme n'importe quels titres de compensation, *n'étaient pas négociables*.

Chambre de commerce internationale [2] : « Le plan Ter-Meulen ne se suffit pas à lui-même; il faut qu'il soit complété par la création ou l'adaptation d'institutions spéciales qui recevront en gage ces obligations et sur cette garantie émettront leurs propres titres puisqu'il n'est pas question de placer directement les bons Ter-Meulen dans le public. »

C'est pourquoi, en mettant les choses au mieux, ces obligations n'auraient pu que garantir au vendeur, à la date de l'échéance des titres en question, le paiement des marchandises qu'il aurait vendues à crédit à long terme; mais elles ne lui permettaient pas de convertir immédiatement sa créance en espèces. Quant à obtenir sur ces titres des prêts bancaires, ç'aurait été également difficile, les banques non plus ne pouvant, en cas de nécessité, vendre ces obligations.

Or, en cas où il serait nécessaire de les vendre, le prix qu'on pouvait obtenir des titres qui n'avaient pas de cours en Bourse et dont l'échéance était lointaine (M. Ter-Meulen suggérait cinq à dix ans), risquait d'être si modique qu'une partie de la dette serait perdue pour le créancier.

Le plan comportait aussi d'autres défauts, mais son vice essentiel était de ne pas créer un titre négociable (« marketable security »). Il était dangereux aussi bien pour les créanciers que pour les États débiteurs; pour les premiers, parce qu'il immobilisait leurs capitaux et leur faisait encourir, selon les circonstances, le risque d'une vente de ces titres en pure perte; pour les États débiteurs de ces titres, parce que, pour peu que l'État se trouvât dans l'impossibilité de racheter les titres que les créanciers auraient voulu vendre avant leur échéance, ces titres risqueraient d'être vendus à vil prix, ce qui compromettrait le crédit public de l'État en question. Pratiquement, ce plan n'obtint aucun succès.

---

1. LEAGUE OF NATIONS, *International credits, the Ter Meulen scheme.*
2. *L'Information financière*, 26 mars 1922.

§ 93

La pratique internationale.

Dans les règlements des comptes afférents à la dette sujette à répartition, le système de titres de compensation n'a pas, en fait, été appliqué jusqu'à ces temps derniers.

Le traité Autriche-Danemark-Prusse, 30 octobre 1864, stipulait [1] :

Art. 9 : « La partie de la dette publique de la monarchie danoise qui..., sera acquittée... comme dette des trois duchés susmentionnés envers le royaume de Danemark, dans le terme d'une année au plus tôt si faire se pourra, à partir de l'organisation définitive des duchés. Pour l'acquittement de cette dette les duchés pourront se servir, au total ou en partie, de l'une ou de l'autre des manières suivantes : 1° paiement en argent comptant (75 thalers de Prusse = 100 thalers monnaie danoise); 2° remise au trésor danois d'obligations non remboursables portant intérêt de 4 % et appartenant à la dette intérieure de la monarchie danoise; 3° *remise au Trésor danois de nouvelles obligations d'État à émettre par les duchés*, dont la valeur sera annoncée en thalers de Prusse (au taux de 30 à la livre) ou en marks de banque de Hambourg, et qui seront liquidées moyennant une annuité semestrielle de 3 % du montant primitif de la dette, dont 2 % représenteront l'intérêt de la dette due à chaque terme, tandis que le reste sera payé à titre d'amortissement. Le paiement susmentionné de l'annuité semestrielle de 3 % se fera tant par les caisses publiques des duchés que par des maisons de banque à Berlin et à Hambourg. Les obligations mentionnées sous 2 et 3 seront reçues par le Trésor danois à leur taux nominal. »

Le n° 3 de cet article envisageait donc l'émission par les duchés de titres de compensation. Le procédé n'a pas été, en fait, appliqué.

Les traités de *Saint-Germain* du 10 septembre 1919 [2], art. 203, et de *Trianon* du 4 juin 1920 [3], art. 186, alinéas 4, 8, 9, 10 et 11, envisageaient également l'émission de titres de compensation.

Pour l'analyse de ces dernières dispositions, v. *infra* p. 498 et suiv., 506 et suiv. et 518 et suiv.

1. M. N. R. G., t. XVII, 2e p., p. 474 et suiv.
2. M. N. R. G., 3e sér., t. XI, p. 691 et suiv.
3. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 423 et suiv.

CHAPITRE XII

Système de répartition en nature.

Nous avons déjà analysé (*supra*, § 74-78) la nature financière et juridique de trois procédés possibles de la répartition en nature. Il nous faut maintenant exposer la pratique internationale qui concerne l'application de ces procédés.

§ 94

I. — Les raisons de l'application fréquente du procédé irrégulier de la répartition en nature.

Pour des considérations d'ordre pratique, dans la première moitié du siècle dernier, les répartitions ont été assez souvent effectuées d'après le procédé n° 3 susindiqué (*supra*, p. 416). Les considérations qui avaient joué dans l'occurrence un rôle décisif, consistaient moins dans la complexité du procédé de répartition en nature proprement dite (1° et 2°, v. *supra*, p. 415-6) que dans *l'inconvénient que les créanciers trouvaient, dans les conditions de l'époque, à avoir comme débiteurs des États étrangers.*

La circulation des titres des divers États sur plusieurs marchés internationaux n'était alors qu'au début de son développement. La grande majorité des dettes n'était pas des titres au porteur ou, du moins, la réalisation de ces derniers était assez embarrassante.

Il faut, en outre, avoir en vue la difficulté des communications de toute nature (transports, postes), l'impossibilité des déplacements rapides; rappelons aussi que le service de ces dettes n'était pas, comme de nos jours, organisé par l'intermédiaire d'un système de succursales de banques fonctionnant en de nombreux points de tous les États. Dans ces conditions, le fractionnement de chaque créance en plusieurs créances à valoir sur plusieurs États aurait entraîné pour les créanciers des difficultés insurmontables, les obligeant, pour se faire payer les intérêts et les annuités, à produire leurs créances partielles dans nombre d'endroits dont chacun serait situé dans un autre État.

Sous ce rapport, il est intéressant de citer, à titre d'exemple, les dispositions suivantes :

Convention Autriche-France-Sardaigne, *Milan*, 9 septembre 1860, Dettes de Monte-Lombardo-Veneto [1], art. 7 : « Il est, en outre, entendu, à

1. De Clercq, t. VIII, p. 103; M. N. R. G., t. XVII, 2e p., p. 29 et suiv.

titre de transaction, que chaque Gouvernement payera, à partir du jour de la ratification de la présente convention, le montant des intérêts arriérés, qui se trouveraient dus sur les titres compris dans sa quote-part. »

Emprunt autrichien 1854 (V. *supra*, p. 286), art. 20 : « ... Il est convenu que chaque gouvernement reste chargé, à titre de transaction, du paiement des intérêts arriérés sur les titres, compris dans sa quote-part, qui seraient réclamés après la signature de la présente convention. »

Traité AUTRICHE-PRUSSE-DANEMARK, 30 octobre 1864 [1], art. 10 : « ... les intérêts et les acomptes de la dette danoise qui ont été assignés jusqu'ici sur les caisses publiques des duchés seront aussi dorénavant acquittés par ces mêmes caisses. Ces paiements seront liquidés chaque semestre et, pour le cas où ils n'atteindraient pas la somme susmentionnée, les duchés auront à rembourser le restant aux finances danoises en argent comptant; au cas contraire, il leur sera remboursé de même en argent comptant. »

D'autre part, il convient de se rappeler qu'au début du siècle dernier l'Europe entière vivait dans des conditions de guerres continuelles. Dans ces conditions, avoir des créances envers un État étranger, adversaire militaire de la veille et, peut-être, de lendemain, de l'État dont le créancier était le ressortissant, offrait pour ce dernier de trop grands inconvénients.

On comprend dans ces circonstances les procédés qui furent en usage à cette époque.

Convention PRUSSE-WESTPHALIE, *Berlin*, 28 avril 1811 [2]. Chapitre Ier, De l'exécution de l'article 14 du traité de Tilsit, § Ier, Commission de liquidation, art. 1 : « Il sera établi dans la ville de Magdebourg une commission mixte et spéciale pour, en exécution du traité de Tilsit du 9 juillet 1807 et nommément de l'article 14 dudit traité, faire la liquidation générale et la répartition entre les deux États, des engagements, dettes et obligations de toute nature... »

Art. 6 : « *La liquidation se fera individuellement.* Il sera pris une décision pour *chaque créancier réclamant.* Cette décision énoncera l'origine, la nature et le montant de la somme réclamée. Elle fixera celle qui devra être payée, et *désignera celui des deux États qui devra l'acquitter...* »

La convention suivante montre combien était fort à cette époque le désir d'éviter une situation dans laquelle les créanciers se trouveraient avoir comme débiteur un autre État que celui dont ils étaient les ressortissants.

PRUSSE-RUSSIE, *Berlin* (30 octobre), 11 novembre 1817 [3], article séparé, art. 2 : « La Prusse ne consent la cession du village de Koscielwies (Kirchdorff), dans les environs de Kalisch, qu'à condition qu'*on abandonne aux créanciers prussiens* des capitaux placés en hypothèques sur ledit village *d'opter :* s'ils veulent conserver leur droit d'hypothèque tel qu'il existe maintenant, ou bien *s'ils préfèrent d'être remboursés en obligations de la Banque Prussienne* par le Gouvernement russo-polonais contre cession de leurs droits à l'époque de la remise dudit village.

« MM. les Plénipotentiaires russes acceptent cette condition. »

---

1. M. N. R. G., t. XVII, 2e p., p. 474 et suiv.
2. M. N. R., t. I, p. 364 et suiv.
3. M. N. R., t. III, p. 157 et suiv.

§ 95

II. — Les modes d'attribution des créances individuelles a chacun des États débiteurs.

1. — Système de nationalisation des créances appartenant aux ressortissants des États débiteurs.

Ce système consiste en ce que les titres ou autres créances appartenant à divers créanciers sont assumés par l'État dont le créancier en question est le ressortissant.

Il peut être appliqué selon les deux procédés suivants :

A. — La nationalisation des titres etc. est opérée sans tenir compte si leur montant total est supérieur ou, par contre, inférieur à la quote-part de l'État débiteur en question.

B. — La nationalisation des titres etc. n'est opérée que dans les limites de la quote-part de l'État débiteur en question. L'excédent est soit porté à la charge des autres États débiteurs, soit assumé par l'État en question sous la réserve de se le faire rembourser, sous telle ou telle forme, par les autres États débiteurs.

PROCÉDÉ A

Le Congrès de *Vienne* constitua le royaume de Pologne sous la souveraineté de l'empereur de Russie. Les traités conclus le (21 avril) 3 mai 1815 par la Russie avec l'Autriche et la Prusse (V. *supra*, 306) établissaient que les dettes et créances de l'ancien duché de Varsovie incomberaient pour 1/9 à l'Autriche, pour 3/10 à la Prusse et pour le reste à la Pologne, et que cette dernière devrait payer, pour compte d'anciennes dettes polonaises assumées en 1797 par l'Autriche et la Prusse et converties par ces États en leurs propres titres, 4 millions de florins polonais à l'Autriche, et 18.573.952 florins polonais à la Prusse (V. *supra*, 367-8).

La répartition de toutes les dettes et créances du duché entre l'Autriche, la Pologne et la Prusse, d'après le système établi, s'est heurtée à des difficultés pratiques fort graves, à la suite de quoi la Prusse et la Russie décidèrent de la remplacer par un règlement transactionnel.

Aux termes de la convention du 22 mai 1819 [1], il fut notamment procédé à l'échange, entre la Prusse et la Russie, de toutes sortes de dettes et de créances *suivant le domicile des créanciers et des débiteurs*.

Art. 4 : « Le Gouvernement de Pologne... (al. 4) dégage le Gouvernement prussien de l'obligation qu'il avait contractée par l'article 34 du traité de Vienne de payer aux *habitants du Duché de Varsovie, aujourd'hui sujets du Royaume de Pologne*, les 3/10 des sommes que les habitants ont à réclamer des divers Gouvernements qui ont régi ledit Duché jusqu'au 1er juin 1815, comme il renonce aussi aux réclamations élevées ou qui pourraient être élevées dans la suite du chef des fournitures quelconques, faites par les *habitants du Duché de Varsovie, aujourd'hui sujets du Royaume de Pologne*, avant

1. M. N. R., t. IV, p. 637 et suiv.

le traité de Tilsit, soit aux armées de Prusse, soit à celles de la Russie... »

Art. 9 : « *Les deux Gouvernements régleront chacun de leur côté les prétentions que leurs sujets pris collectivement ou individuellement le trouveront en droit de former contre les divers Gouvernements* qui ont régi le Duché de Varsovie jusqu'au 1er juin 1815.

« Ces prétentions seront acquittées par chaque Gouvernement sans la concurrence de l'autre, et elles sont dès aujourd'hui déclarées (en ce qui regarde les deux parties contractantes) charge exclusive de la portion territoriale qui a été détachée du ci-devant Duché de Varsovie, pour faire partie, soit des États de S. M. le Roi de Prusse, soit du Royaume actuel de Pologne.

« Toutefois, comme le Gouvernement de Prusse désire suivre le même mode que celui qui sera adopté par le Gouvernement polonais, pour satisfaire à ce genre de prétentions il est convenu que ce dernier fera part, dans le temps, à celui de Prusse, des mesures administratives qu'il aura cru devoir prendre à cet égard, afin que S. M. Prussienne puisse aviser à des moyens analogues. »

Art. 10 : « Pour obvier à ce que les possesseurs actuels d'obligations, de récépissés, de billets passés à ordre, ou d'autres papiers quelconques, qui seront trouvés en bonne et due forme et souscrits par les autorités du Duché de Varsovie, puissent au moyen de cessions particulières en faire refluer dans l'un des deux États en nombre plus grand que celui qu'il doit légalement acquitter, il est convenu que le porteur d'une des pièces ci-dessus mentionnées ne pourra, quel que soit son domicile actuel, réclamer son paiement que dans la portion territorial où était situé le domicile du possesseur primitif... »

Les modalités de la répartition des dettes du duché entre la Prusse et la Russie ainsi modifiées, il fut également établi de nouvelles conditions de répartition entre ces États de toutes sortes d'actifs, l'article 3 stipulant en outre que « la Prusse renonce tant au capital de 18.573.952 29/30 de florins polonais, qu'aux intérêts arriérés de cette somme, qui, aux termes du traité de Vienne du 21 avril (3 mai) 1815, devaient lui être payés par le Trésor du Duché de Varsovie » (V. au sujet de ce capital, *supra*, p. 368-70).

Ainsi la convention de 1819 portait à la charge de la Prusse ou, respectivement, de la Pologne, les créances appartenant à leurs sujets (art. 4 et 9), l'obligation d'en assurer le paiement étant assumée par chacun de ces deux États sans aucune réserve, indépendamment de la question de savoir si le montant des créances appartenant effectivement aux sujets de l'un ou de l'autre est supérieur ou inférieur aux quotes-parts qui leur incombent respectivement d'après le traité de 1815 (V. *supra*, p. 306). On prévoyait, certes, des mesures pour empêcher l'affluence des créances de l'un des deux États dans l'autre (art. 10); toutefois, abstraction faite des concessions réciproques établies par la convention à la suite de la modification des termes des traités de 1815, il n'a été stipulé aucune compensation au cas où l'un des deux États se serait trouvé surchargé de dettes en question.

Voici un autre exemple, analogue au précédent sous le rapport qui nous intéresse ici.

DANEMARK-SUÈDE-NORVÈGE, *Stockholm*, 1er septembre 1819 [1], art. 6 : « Les H. P. C. ayant également à cœur de terminer toute autre espèce de liquidation, devenant une suite de l'article 6 du traité de Kiel, *de manière qu'elle n'entraîne aucun débours ultérieur en argent, de part ni d'autre...*

1. M. N. R., t. IV, p. 648 et suiv.

sont définitivement entendues sur les principes ci-après exposés, savoir

a) « Que la Norvège, ayant déjà pris à sa charge la masse des billets de la Banque autrefois commune, *circulant en Norvège*, à l'époque de la séparation du royaume de Danemark, laquelle somme a été approximativement évaluée entre les commissaires respectifs à 6 millions de rixdalers, valeur nominale [1], le Royaume de Norvège est censé avoir pleinement acquitté sa quote-part du passif de la Banque commune, de manière qu'aucune prétention ne pourra plus être formée sur lui à cet égard... »

b) « Que le Storting du Royaume de Norvège, ayant déjà, par une décision en date du 4 juin 1818, et sanctionnée par le Roi, pris à la charge du Royaume et converti en dette fondée, la somme de 1.032.640 rixdalers et 37 schellings spécies, formant une partie de la dette commune de l'ancienne Monarchie danoise, représentée par des obligations royales, la répartition de cette partie de la dette en question est regardée comme, par là, effectuée, de sorte que la somme de 1.032.640 rd. 37 sch. constituera de fait la seule et unique dette de ce genre dont la Norvège soit responsable... »

Dans ces deux cas, nous avons la répartition de la dette, non pas d'après la force contributive relative des territoires en question, mais en quelque sorte d'après le domicile (ou la nationalité, etc.) des créanciers (V. aussi *infra*, p. 525). Pareille répartition a été dans l'occurrence pratiquement satisfaisante pour les deux États, les dettes dont il s'agit se présentant de part et d'autre en quantités plus ou moins justes; en outre, en ce qui concerne la Norvège, on mettait intégralement à sa disposition les créances que l'ancien Gouvernement et la Banque avaient dans ce pays.

§ 96

PROCÉDÉ B

En règle générale, pareille attribution des dettes d'après le domicile des créanciers se borne à un montant global qui ne dépasse pas la quote-part incombant à l'État en question. L'excédent est soit porté à la charge d'un autre État, soit assumé par le premier, mais à condition qu'il lui soit remboursé par le deuxième.

Convention AARGOVIE (Canton de Suisse)-BADE, 17 septembre 1808 [2], art. 3 : « *Nach eben diesem Masstab* sollen die zur Zeit der Trennung beider Städte bestandenen städtischen Aktiv- und Passivkapitalien geteilt, hieran jedoch einer jeden Stadt, *insofern es thunlich ist*, diejenigen dieser Kapitalien zugewiesen werden, welche bei *Schuldnern der nämlichen Rheinseite* anliegen, oder von welchen die *Gläubiger* sich auf *der nämlichen Rheinseite* befinden. »

Nous avons donc, dans cette convention, l'application du procédé de l'attribution des dettes et des créances à telle ou telle autre des parties d'après la résidence des créanciers et, respectivement, des débiteurs, mais dans la limite des quote-parts de chacune des parties (« *Nach eben diesem Masstab... insofern es thunlich ist* »).

Traité AUTRICHE-FRANCE-SARDAIGNE [3], *Zurich*, 10 novembre 1859,

1. D'après A. JENSEN, *A history of banking of the scandinavian nations* (*A history of banking in all the leading nations*, vol. IV), New-York, 1896, p. 378 et 403, sur une émission globale de 46 millions de rixdalers, la Norvège en assuma 8 millions.

2. M. N. R., t. I, p. 139 et suiv.

3. DE CLERQ, t. VII, p. 645; M. N. R. G., 2e p., t. XVI, p. 519 ; v. aussi

rt. 8 : « Une commission internationale sera immédiatement constituée pour procéder à la liquidation du Monte-Lombardo-Veneto : le partage de l'actif et du passif de cet établissement s'effectuera en prenant pour base la répartition de 3/5 pour le nouveau Gouvernement, et de 2/5 pour l'Autriche... »

(3e al.) : « Quant aux différentes catégories de dettes inscrites jusqu'au 1 juin 1859 sur le Monte-Lombardo-Veneto, et aux capitaux placés à intérêts à la Caisse de dépôts du fonds d'amortissements, le nouveau Gouvernement se chargera pour 3/5 et l'Autriche pour 2/5 soit de payer les intérêts, soit de rembourser le capital, conformément aux règlements jusqu'ici en vigueur. *Les titres de créances des sujets autrichiens entreront, de préférence, dans la quote-part de l'Autriche,* qui, dans un délai de 3 mois, à partir de l'échange des ratifications, ou plus tôt, si faire se peut, transmettra au nouveau Gouvernement de la Lombardie des tableaux spécifiés de ces titres. »

S'inspirant de ces dispositions, la Convention AUTRICHE-FRANCE-SARDAIGNE, *Milan*, 9 septembre 1860 [1], adopta pour la répartition des dettes du Monte-Lombardo-Veneto, le système suivant. Il fut procédé, notamment, au transfert des créances individuelles, portées en règle générale à la charge de tel ou tel État qui était « insinué » par le créancier donné. Il s'en suivit que, pour certaines espèces de dettes, il fut attribué à l'Autriche ou à la Sardaigne plus qu'il ne leur incombait, ainsi qu'il apparaît du tableau suivant dressé d'après les données des articles 5, 9, 21, 30 et 36 de la convention.

ESPÈCES DE DETTES	Attribué *en plus* des quote-parts	
	A l'Autriche	A la Sardaigne
	Florins (Monnaie de convention)	
1. Dettes consolidées	—	283.714
2. Capitaux remboursables	117.715	—
3. Emprunt de 1850	—	(12.020)*
4. Caisse des dépôts	62.174	—
Total	179.889	283.714
Solde définitif	103.825	
	283.714	283.714

*. « Ce solde était complété au moyen de certificats spéciaux » (art. 21).

« Le solde de 103.825 florins, restant à la charge de la Sardaigne, sera payé par l'Autriche en obligations de l'emprunt national de 1854, 5 %, les titres seront au porteur, avec jouissance du 1er octobre prochain, et, autant que possible, de 1.000 à 5.000 florins » (art. 36).

emo ZUCCHELLI, *Il debito publico nelle conseguenze giuridico-patrimoniali delle annexioni*, Trento, 1919, p. 70 et suiv.

1. DE CLERCQ, t. VIII, p. 103 ; M. N. R. G., t. XVII, 2e p., p. 29 et suiv.

Il est intéressant de noter que, dans l'occurrence, l'Autriche ne réglait pas séparément son compte passif pour la dette consolidée, ni la Sardaigne ses comptes passifs pour les capitaux remboursables et la Caisse des Dépôts. Après compensation des comptes passifs de l'une et de l'autre, il fut établi un solde définitif, lequel se trouva être en faveur de la Sardaigne. Pour établir ce solde, toutes les dettes qui comportaient des taux d'intérêts différents et étaient libellées en monnaies différentes, furent ramenées au taux uniforme de 5 % et calculées en monnaie de convention.

V. aussi le traité AUTRICHE-PRUSSE-DANEMARK, 30 octobre 1864, art. 10, *supra*, p. 483.

Traité de *Versailles*, 28 juin 1919, art. 254 (al. 5) : « Le mode d'exécution de l'obligation ainsi assumée, à la fois en capital et en intérêts, sera fixé par la Commission des Réparations. Il pourra affecter, entre autres, la forme suivante : *Le Gouvernement cessionnaire assumera les obligations* de l'Allemagne au regard de la dette allemande, *dont ses propres nationaux sont les porteurs*. Mais, au cas où la méthode adoptée impliquerait des paiements à effectuer au Gouvernement allemand, lesdits paiements seraient transférés à la Commission des Réparations, au compte des sommes dues pour réparation, pendant tout le temps où l'Allemagne restera débitrice de ce chef d'un solde quelconque. »

V. *supra*, p. 458.

§ 97

2. — AUTRES MODES D'ATTRIBUTION DES CRÉANCES INDIVIDUELLES AUX DIVERS ÉTATS.

L'attribution des créances appartenant aux ressortissants de tel ou tel État à la charge de ce dernier peut être parfois sans importance pratique. En pareil cas, l'État auquel seront attribués tels ou tels titres individuels était parfois désigné soit par tirage au sort, soit d'après la date de leur émission.

Convention FRANCE-ITALIE (Dette pontificale), *Paris*, 7 décembre 1866 [1], art. 7 : « Le Gouvernement de S. M. l'Empereur des Français produira, dans le plus bref délai possible, à celui de S. M. le Roi d'Italie, tous les documents qui seront nécessaires pour le transfert sur le grand-livre de la Dette publique italienne des inscriptions des diverses natures de rentes dont est déchargé le Saint-Siège, en vertu de la présente convention. »

Le *protocole séparé et explicatif* dressé à *Paris* le 7 décembre 1866 stipule ce qui suit [2] (V. *supra*, p. 337-8 et 374-5) :

Art. 1er : « Le partage de la dette publique romaine a eu lieu d'une manière distincte pour chacune des natures et des catégories de rentes qui la constituent, savoir : dette consolidée ou perpétuelle, dette rachetable, dette viagère. »

Art. 6 : « Le Gouvernement d'Italie devra inscrire la somme de 7 millions 892.984 fr. 78 c., montant des rentes perpétuelles à la charge de l'Italie, sur son grand-livre de la Dette publique. La somme de 10.734.788 fr. 55 c., montant des rentes rachetables, devra être également inscrite sur le grand livre d'Italie. *L'Italie se chargera d'abord de la totalité des obligations romaines émises avant les annexions, et il lui sera en outre attribué dans les émissions successives, en commençant par les plus anciennes et sans interruption*

1. DE CLERQ, t. IX, p. 624; M. N. R. G., t. XVIII, p. 27.
2. DE CLERQ, t. IX, p. 626.

de numéros, sauf pour les obligations amorties, le nombre nécessaire pour parfaire la somme précitée de 10.734.788 *fr.* 55 *c.* »

Art. 8 : « ... L'attribution des inscriptions nominatives sera faite par un tirage au sort... »

§ 98

3. — Procédés mixtes.

Traité Belgique-Puissances, 15 novembre 1831 [1], annexe, art. 13, § 2 : « Les capitaux transférés et les rentes inscrites sur le débit du grand-livre de la Belgique par suite du paragraphe précédent jusqu'à la concurrence de la somme totale de 8.400.000 florins des Pays-Bas de rentes annuelles, seront considérés comme faisant partie de la dette nationale belge; et la Belgique s'engage à n'admettre, ni pour le présent, ni pour l'avenir, aucune distinction entre cette portion de sa dette publique, provenant de sa réunion avec la Hollande, et toute autre dette nationale belge déjà créée ou à créer. »

§ 7 : « Les commissaires hollandais et belges, mentionnés au § 5 du présent article, et qui doivent se réunir en la ville d'Utrecht, procéderont, outre la liquidation dont ils sont chargés, au *transfert des capitaux et rentes* qui, du chef du partage des dettes publiques du Royaume-Uni des Pays-Bas, doivent retomber à la charge de la Belgique jusqu'à la concurrence de 8.400.000 florins de rentes annuelles... »

Les traités définitifs du 19 avril 1839 [2] conclus par les puissances avec la Belgique et avec la Hollande contiennent des dispositions analogues (annexe, art. 13), sauf que le montant à porter à la charge de la Belgique fut fixé dans ces traités à 5 millions de florins (V. *supra*, p. 284-6).

En exécution de l'article 13 des annexes aux traités du 19 avril 1839, la Belgique et la Hollande conclurent, le 5 novembre 1842, une convention [3] aux termes de laquelle les capitaux et les inscriptions de rentes furent portés à la charge de la Belgique, suivant un calcul établi sur les bases suivantes :

Art. 63, 1° : « Pour prix des avantages de navigation et de commerce assurés à la Belgique par le traité du 19 avril 1839, une rente globale et inaliénable *au profit du Gouvernement néerlandais* avec jouissance à partir du 1er janvier 1843..... Fl. 400.000

2° Capitaux à 2 1/2 % déjà inscrits au livre auxiliaire du grand-livre de la Dette néerlandaise établi à Bruxelles en exécution de l'article 38 de la loi du 27 décembre 1822.

Ces capitaux se montaient à 11.564.800 florins, donnant une rente de ..... Fl. 289.120

3° Capitaux à 2 1/2 % inscrits au grand-livre de la Dette neerlandaise à Amsterdam : *a*) au profit de corporations belges...; *b*) pour cautionnements fournis par des comptables belges; *c*) pour capitaux provenant de fonds particuliers... Ces capitaux transférés libres de tous arrérages, jusque et y compris le 31 décembre 1842, devaient être désignés par le Gouvernement belge jusqu'à concurrence de 4.435.200 florins, donnant une rente de Fl. 110.880

4° Un capital de 7.000.000 de florins à 2 1/2 % à inscrire *au profit du Gouvernement belge* avec jouissance du 1er janvier 1843; de là une rente de ..... Fl. 175.000 »

---

1. De Clerq, t. IV, p. 152 et suiv.; M. N. R., t. XI, p. 390 et suiv.
2. De Clerq, t. IV, p. 470 et suiv.; M. N. R., t. XVI, p. 770 et suiv., et p. 788 et suiv.
3. M. N. R. G., t. III, p. 632 et suiv.

(D'après l'article 64, au moyen de cette inscription, la Belgique devait achever de liquider : *a*) quelques créances appartenant à la dette austro-belge, dont la conversion avait été stipulée par la convention conclue entre l'Autriche et les Pays-Bas à la date du 9 octobre 1815; *b*) Quelques créances de l'ancienne dette constituée de la Belgique dont la loi du 9 février 1818 avait réglé la liquidation, etc.).

5° Un capital de 1.000.000 de florins à 2 1/2 % à transcrire *au profit du Gouvernement belge* avec jouissance du 1er janvier 1843; de là une rente de ..... Fl. 25.000

(Art. 66 : Cette inscription était destinée à faire face aux réclamations des Belges à l'égard du fonds de l'agriculture. La Belgique avait contribué à ce fonds commun. La Hollande en avait profité seule. Il en fut donc tenu compte à la Belgique.)

6° Un capital de 80.000.000 de florins à 2 1/2 % à inscrire *au profit du Gouvernement néerlandais* avec jouissance du 1er janvier 1843.

Ce capital donnait une rente de..... Fl. 2.000.000

L'inscription devait être remise à la libre disposition de la Hollande, un mois après les ratifications du présent traité.

7° Un même capital et une même rente..... Fl. 2.000.000

Ce qui formait la rente totale de..... Fl. 5.000.000

Cette dernière inscription de 2 millions de florins de rente ne devait être remise qu'au 1er juillet 1844, et encore pour autant que six mois se fussent écoulés depuis la production des rentes néerlandaises annulées.

Le Gouvernement des Pays-Bas devait user des rentes et capitaux ainsi mis à sa disposition, en faveur de la conversion ou du rachat et de l'amortissement des dettes néerlandaises et en justifier dans les six mois à partir de cette annulation.

Le Gouvernement belge pouvait racheter cette dernière inscription de (2 millions de florins de rente) 80 millions de florins (en capital), en en faisant la déclaration au Gouvernement néerlandais un mois avant la date fixée pour la remise de l'inscription.

Le prix de rachat était fixé à 50 florins des Pays-Bas pour fl. 2 1/2 % de rente, payable à Bruxelles ou à Anvers en quatre paiements égaux de trois mois en trois mois.

Ainsi donc, la répartition de la dette des Pays-Bas était effectuée de la façon suivante :

1. Remise à la charge de la Belgique des créances des Belges (*répartition en nature*, procédé n° 3, v. *supra*, p. 416) : 2° 289.120 florins; 3° 110.800 florins, total : 400.000 florins.

2. Règlement de différents comptes entre la Belgique et la Hollande : 1° en faveur de la Hollande : 400.000 florins; 4° et 5° en faveur de la Belgique : 175.000 florins et 25.000 florins; total : 600.000 florins.

3. Règlement des comptes entre la Belgique et la Hollande afférents à la répartition de la dette (*titres de compensation*) : 6° et 7° en faveur de la Hollande : 2.000.000 florins et 2.000.000 florins; total : 4.000.000 florins. Grand total : 5.000.000 florins

§ 99

III. — L'application des procédés irréguliers de la répartition en nature est inadmissible si elle lèse les intérêts des créanciers.

Dans la mesure où tel ou tel procédé de répartition ne lèse pas

matériellement les intérêts des créanciers de l'ancienne dette, il n'y a pas lieu de s'opposer à son application pour la seule raison qu'il soit irrégulier quant à la forme. Par contre, si l'application d'un tel procédé cause un préjudice aux créanciers, elle doit être reconnue inadmissible.

En 1819 fut constituée la République de COLOMBIE, formée de l'ancienne capitainerie générale de Venezuela et de la vice royauté de la Nouvelle-Grenade.[1]

L'Acte de réunion du 17 décembre 1819, art. 3, établissait : « Les dettes que les deux Républiques peuvent avoir contractées séparément sont regardées comme la dette nationale de Columbia; les propriétés de l'État et les branches les plus productives du revenu sont assignées pour en opérer le paiement. »

L'état de la dette colombienne se présentait de la façon suivante. Après la guerre pour l'indépendance, le premier congrès de Colombie adopta, le 12 octobre 1821, un décret aux termes duquel il fut institué une commission pour la liquidation des dettes contractées pour « la cause glorieuse de l'indépendance ».

La loi du 22 mai 1826 statua lesquelles de ces dettes seraient prises en charge par l'État et quels seraient les termes et les conditions de leur règlement : vu la situation précaire des finances de l'État, ces termes et conditions furent fixés de façon à alléger le trésor; en particulier, il fut statué qu'une partie des dettes devrait être convertie en « dette *consolidable* » qui ne serait que par la suite, dans des conditions plus favorables, échangée contre la « dette *consolidée* » rapportant un intérêt fixe.

En 1830, la Colombie se divisa en trois États indépendants : le Venezuela, l'Équateur et la Nouvelle-Grenade.

Un décret de la Nouvelle-Grenade du 17 novembre 1831[2], art. 6, stipula : « L'État de la Nouvelle-Grenade reconnaît de la manière la plus solennelle et promet de payer aux créanciers du Gouvernement, nationaux et étrangers, cette partie de la dette qui lui appartient proportionnellement; il prendra, pour remplir ce devoir, les moyens qui seront jugés les plus efficaces. »

Le 8 décembre 1832[3], la NOUVELLE-GRENADE et l'ÉQUATEUR concluaient à *Pasto* un traité dont l'article 7 stipulait ce qui suit :

« It has been agreed and is hereby agreed, in the most solemn manner and under the regulations of the laws of both States, that New Granada and Equator shall pay such share of the debts, domestic and foreign, as may proportionably belong to them as integral parts which they formed of the Republic of Columbia, which Republic recognized the said debts in solidum. Moreover each State agrees to answer for the amount of which it may have disposed belonging to the said Republic. »

---

1. *Acte du Congrès souverain de Venezuela pour former la République de Colombie par la réunion des provinces de Venezuela et de la Nouvelle-Grenade*, M. N. R., t. V, p. 411.

2. *Décret de la Convention des représentants des provinces centrales de la Colombie concernant la séparations d'avec le Venezuela et la formation d'un État indépendant*, M. N. R., t. X, p. 438.

3. M. N. R., t. XIII, p. 59 et suiv.

Le 23 décembre 1834 [1], le VENEZUELA et la NOUVELLE-GRENADE conclurent à *Bogota* un traité aux termes duquel la dette de la Colombie devait être répartie entre les trois États dans la proportion suivante : Nouvelle-Grenade : 50 %, Venezuela 28 1/2 %, Équateur : 21 1/2 % (art. 1).

En ce qui concerne le mode de répartition, les dispositions suivantes furent adoptées :

Art. 12 : « The Governments of the three republics, after the exchange of ratifications of the present convention, will proceed to the conversion of the national consolidated Colombian debt into a debt belonging to each one of them for the amounts which respectively pertain them, calling in and cancelling the Colombian bonds conformably to the regulations which may be laid down by the respective legislatures; these bonds so called in and cancelled will be transmitted to the commission of ministers of the three republics which shall meet in the city of Bogota for their verification and destruction. »

Art. 16 : « As soon as the acknowledge of the total amount of the debt be accomplished, the commission shall proceed to divide it amongst the three Republics in conformity with the basis fixed in article 1 of this treaty, *adjudicating in preference to each of them the debts pertaining to her own citizens or inhabitants.* »

L'ÉQUATEUR n'adhéra à ce traité qu'en 1837, ce qui fut sanctionné en 1838.

La répartition des dettes extérieures de la Colombie aboutit aux résultats suivants [2] :

En liv. st.

	%	Capital	Intérêts	Total
Nouvelle-Grenade	50	3.312.975	1.590.228	4.903.203
Venezuela	28 1/2	1.888.396	906.430	2.794.826
Équateur	21 1/2	1.424.579	683.798	2.108.377
Total	100	6.625.950	3.180.456	9.806.406

Quant aux dettes intérieures, le VENEZUELA, aux termes de la loi du 26 avril 1838, devait prendre en charge (d'après les calculs préliminaires à cette date), entre autres, 1.806.763 pesos de dette consolidée 3 %; 1.395.091 pesos de dette consolidée 5 % et 456.958 pesos de dette *consolidable* (instituée par la loi du 22 mai 1826) (art. 2).

Aux termes de l'article 6 de la même loi, toutes ces dettes, et aux termes des lois ultérieures, les autres dettes dont le Venezuela devait assumer la charge, furent déclarées « *consolidables* », c'est-à-dire sujettes à être échangées contre les titres de la « Deuda *consolidable* de Venezuela ». Des titres de la dette *consolidée* ne furent

1. J.-B. MOORE, *International Arbitrations*, v. IV, p. 3621-3659; A. DE LAPRADELLE-N. POLITIS, *l. c.*, t. II, p. 488, 530. 552.

2. CORPORATION OF FOREIGN BONHOLDERS, *Report*, 1924, p. 117, 151 et 430

créés que pour la somme de 500.000 pesos, les détenteurs de la dette consolidable pouvant proposer leurs titres au trésor pour être échangés contre les titres de la dette consolidée; le trésor devait accepter l'échange des titres proposés aux conditions les plus avantageuses jusqu'à concurrence de 500.000 pesos de dette consolidée du Venezuela.

La loi du 15 avril 1840 confirma, dans leurs grandes lignes, les dispositions que nous venons d'exposer.

Une somme annuelle de 50.000 pesos fut affectée aux paiements afférents à la dette consolidable (art. 3).

Au commencement, l'échange des titres consolidables contre les consolidés s'est produit dans la proportion de 3:1; par la suite, cette proportion se réduisit à 5:1.

La NOUVELLE GRENADE procéda, à partir de 1830, à l'échange des bons colombiens contre des titres de sa dette consolidée de 400 pesos portant intérêt à 5 % et des titres de 100 pesos sans intérêts.

Quant à l'ÉQUATEUR, il n'effectua aucun paiement jusqu'à 1854 [1].

Voici donc un cas où il s'agit de trois États débiteurs de l'ancienne dette, dont la capacité et la volonté de paiement laissent beaucoup à désirer chez tous les trois, mais qui, cependant, ne sont pas tous *également* mauvais comme débiteurs. Néanmoins, la répartition est effectuée de telle façon que chacun de ces États prend en charge tels ou tels titres de l'ancienne dette colombienne présentés à chacun d'entre eux par les détenteurs, — dans la limite des quote-parts respectives incombant à chaque État.

Aux termes de la loi du Venezuela du 10 mai 1839 [4], art. 3 : « From the date of the issue of the bonds referred to in the preceding article, *no others shall be admitted to the conversion of consolidable debt of Venezuela, to which the law of April* 26, 1838, *relative to the public debt, refers.* »

Pareil état de choses était évidemment irrégulier.

W. Ackers Cage, sujet britannique, était porteur de 8 bons de la *deuda pagadera* de l'ancienne République de Colombie, de 12.000 pesos chacun, portant intérêt à 5 %, à partir du 1er juillet 1826. En 1859, il les présentait au ministre des Finances du Venezuela, qui refusait de les payer, sous prétexte que, lors du partage du passif colombien, ils avaient été mis dans le lot de la République de l'Équateur. L'Équateur en déclina aussi toute responsabilité.

A la suite de l'arbitrage qui eut à se prononcer sur cette affaire le surarbitre M. STUPUP statua, le 1er octobre 1869, que le créancier devait être payé par le Vénézuela dans la proportion de 28 1/2 % [2].

Ainsi donc, dans l'occurrence, il avait été reconnu que la répartition en nature d'après le procédé n° 3 (*supra*, p. 416) n'était pas obligatoire pour les créanciers dans la mesure où elle lésait leurs intérêts : les créanciers avaient le droit d'exiger de chaque État débiteur le paiement de la part qui lui incombait.

1. CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, *Report*, 1924, p. 151.
2. J. B. MOORE, *International Arbitrations*, v. IV, p. 3638.
3. A. LAPRADELLE-N. POLITIS, *l. c.*, t. II, p. 488, 530 et 552.
4. *Ib.*, p. 555.

§ 100

IV. — Cas d'application du procédé régulier de la répartition en nature.

Les dettes AUTRICHIENNES et HONGROISES GAGÉES devaient, aux termes des traités de Saint-Germain et de Trianon, être portées à la charge des États qui en avaient acquis les gages; au cas ou tel ou tel de ces gages se trouverait partagé entre plusieurs États, la dette respective devait être répartie entre ces derniers proportionnellement à la valeur des diverses parties de gage (V. *supra*, p. 218). C'est ce dernier cas qui nous intéresse dans l'occurrence.

Ainsi, par exemple, les priorités 4 % Kaiser-Ferdinands-Nordbahn 1901 devaient être réparties entre la Tchécoslovaquie, la Pologne et l'Autriche dans la proportion de 59, 149 %, 22,854 % et 17,997 % [1].

La TCHÉCOSLOVAQUIE émit (18 février-17 mars 1926) un emprunt de conversion 6 % amortissable en 20 ans aux conditions suivantes. Les détenteurs des titres de l'ancienne dette gagée, autrichienne et hongroise, peuvent, à leur gré, les faire échanger contre de nouveaux titres de l'emprunt en question; sur le prix d'achat de ces derniers titres, non moins de 50 % doit être versé soit en espèces soit en billets du trésor tchécoslovaques venant à échéance en juillet 1926.

Les autres 50 % peuvent être remboursés par des titres de l'ancienne dette gagée, à leur taux nominal, *dans les limites de la quote-part incombant à la Tchécoslovaquie.*

Les coupons de ces titres venus à échéance depuis le 1er juillet 1919 (date de la prise en charge de la dette gagée, v. *supra*, p. 351) sont portés en compte du versement qui doit être effectué en espèces.

Par exemple, les obligations du chemin de fer Pilsen-Priesen devant être assumées entièrement par la Tchécoslovaquie et les coupons sur un titre de 100 couronnes venus à échéance depuis le 1er juillet 1919 présentant une somme de 29 couronnes, chaque porteur pouvait échanger un tel titre de 100 couronnes contre un titre du nouvel emprunt tchécoslovaque de 200 kč en versant en espèces (100 — 29 =) 71 kč.

Pour les titres dont une partie seulement devait être assumée par la Tchécoslovaquie (« *gemischtstaatliche Titres* »), le règlement devait s'effectuer de la façon suivante :

Prenons comme exemple les obligations de la Kaiser-Ferdinands Nordbahn cités plus haut.

Chaque porteur d'un titre de 100 couronnes de ce chemin de fer pouvait l'échanger contre un titre de 200 kč du nouvel emprunt en versant en espèces 100 kč et 100 — 59,149 (quote-part de la Tchécoslovaquie) = 40,851 kč, en tout 140.851 kč.

---

1. On trouve les données concernant les quote-parts des divers États dans les dettes gagées autrichiennes et hongroises dans la très instructive *Uebersichtstafel zur Aufteilung der österreichischen und ungarischen Vorkriegsanleihen*, Dr Fr. HÖNIG, Wirtschaftliche Nachrichten (Sonderheft « Die Valorisierung in Polen ») février 1925

Pour certifier sa créance envers l'Autriche, basée sur ce titre (17,997 %), le porteur conservait par devers lui le talon de la feuille de coupons; pour confirmer sa créance analogue envers la Pologne (22,854 %), l'office de conversion lui délivrait un certificat spécial.

Ainsi donc, dans l'occurrence, *chacun* de tous les titres de la dette gagée devait être réglé par *chacun* des États tenus à assumer la charge de ces titres, dans la proportion qui incombait à chacun d'entre eux.

La POLOGNE émit également, le 27 décembre 1924, un emprunt de conversion 5 % amortissable en 40 ans et destiné à la conversion d'anciens emprunts ferroviaires, autrichiens et hongrois; mais le taux de conversion ne devait dépasser 15 zloty par 100 couronnes.

Jusqu'à présent, la Pologne s'est refusée à assumer la charge des titres appartenant à des ressortissants autrichiens, y compris les titres dont elle était tenue à assumer les 100 % (par exemple les obligations de la Karl-Ludwigsbahn). Elle motivait ce refus par le fait que l'Autriche ne payait rien sur les dettes gagées lui incombant et que les porteurs polonais de ces titres s'en trouvaient préjudiciés [1].

Le ministre des Finances de Pologne a publié fin septembre 1926 une ordonnance concernant l'échange des obligations des anciens Chemins de fer autrichiens contre des obligations de l'emprunt 5 % de conversion des Chemins de fer. Les obligations 4 % du Chemin de fer Karl-Ludwig de 1890 et de 1902, ainsi que les obligations à 5 % 1872 et 1877, 4 % 1890 et 1893 du Chemin de fer de l'Archiduc Albrecht, peuvent être échangées contre des obligations 5 % de l'emprunt de conversion au cours de 15 zlotys pour 100 couronnes nominales. Les nouvelles obligations seront munies de coupons à partir du 1er août 1925. Les coupons antérieurs restés impayés ne sont pas valorisés d'une manière spéciale; il en a été tenu compte dans le calcul de valorisation de la dette principale.

Les obligations du Chemin de fer du Nord, Empereur Ferdinand et des Chemins de fer austro-galiciens, *pour autant qu'elles sont à la charge du Trésor polonais,* pourront aussi être échangées contre des obligations 5 % de l'emprunt de conversion [2].

Toutes les dettes austro-hongroises gagées n'ont pas été réparties d'après le système régulier (V. *infra*, § 100-106).

Il est intéressant aussi de noter le procédé suivant appliqué par le COMITÉ DES EMPRUNTS PÉRUVIENS en 1891 [3]. Chaque porteur, en remettant son titre à l'annulation, recevait du Comité : *a*) en regard de sa réclamation contre le Pérou, un certificat pour un nombre d'actions proportionnel de la Peruvian Corporation, créée pour exploiter les concessions obtenues du Gouvernement péruvien, et *b*) en regard de sa réclamation contre le Chili, un certificat ou attestation établissant la quantité de bons par lui déposés.

Ces *Chilian Assets Certificates* étaient libellés de la façon suivante : « Il est ici déclaré qu'en vertu de ces obligations ledit... a droit à une part proportionnelle du produit net que la Peruvian Corporation Ltd recevra, pour le compte des porteurs de bons desdits emprunts de 1870 et 1872, en vue du règlement des réclamations des porteurs de bons contre le Chili. »

---

1. Dr Fr. HÖNIG, *Die tschechoslowakische Konsolidierungsanleihe*, Neues Wiener Tageblatt, 21 février 1926; Dr P. STIASSNY, *l. c.*, p. 32-33.

2. Bulletins de la Société de Banque suisse, 1926, p. 277-8.

3. DESCAMPS-RENAULT, *Recueil des traités*, 1901, p. 243.

Notons également les projets des arrangements à intervenir au sujet des obligations de la COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER DU SUD.

En 1856, le Consortium des Chemins de fer lombardo-vénitiens obtenait de l'Autriche, de Modène, de Parme, de Toscane et des États de l'Église des concessions pour l'exploitation des lignes ferroviaires du centre d'Italie (Plaisance-Bologne-Pistoye et Reggio-Pô); en 1858, à la suite de la concession du 23 septembre, il assuma l'exploitation des lignes autrichiennes Franz-Joseph-Orientbahn et Südstaatsbahn. La société fondée à la suite de ces concessions prit le nom de « Vereinigte Süd-Oesterreichisch-Lombardische und Central-Italienische Eisenbahngesellschaft »; plus tard, lorsque les lignes italiennes lui furent retirées, cette société se transforma en Compagnie des Chemins de fer du Sud de l'Autriche (« K. K. privilegierte Südbahngesellschaft »), qui n'exploita que des lignes autrichiennes. Aux termes d'une convention passée par la Compagnie avec le Gouvernement italien, le 17 novembre 1875, *Bâle* (Conventions additionnelles : *Vienne*, 25 février 1876; *Paris*, 11 juin 1876; *Rome*, 17 juin 1876; traité ITALIE-AUTRICHE-HONGRIE, 29 février 1876), l'Italie s'est engagée à payer à la Compagnie, à titre d'indemnité pour les lignes reprises à cette dernière, une annuité de 29.569.887 fr. 12 à valoir jusqu'au 31 décembre 1954 et, à partir de cette date jusqu'au 31 décembre 1968, 12.774.751 fr. 26 net [1].

Les emprunts auparavant émis par la Compagnie sont restés intégralement à sa charge.

En 1911, il fut établi un plan d'assinaissement aux termes duquel les obligations 3 % de 500 francs devaient être converties en obligations 4 % de 250 francs; le détenteur de chaque obligation de ce genre recevait en même temps un titre de 100 francs représentant l'annuité italienne et rapportant 3 %.

Les anciennes priorités 3 % rapportaient en fait 6 1/2 francs par semestre [2]; ainsi donc, à la suite de l'opération envisagée, le revenu annuel de deux nouveaux titres devrait demeurer le même, à savoir 10 + 3 = 13 fr., soit 6 1/2 francs par semestre [3].

Les guerres du Tripoli et balkaniques empêchèrent ce plan d'aboutir [4].

En 1913 (le 9 octobre) il fut établi un nouveau plan d'assainissement dont la première variante impliquait l'échange des obligations 3 % contre de nouveaux titres, à savoir, chaque ancienne obligation devait être échangée :

1° Contre une obligation A, d'une valeur nominale de 162 fr. 50 4 %, amortissable par tirage et gagée d'une façon spéciale et exclusive sur l'annuité italienne laquelle assurerait entièrement le service de cette série, intérêts et amortissement compris; et 2° une obligation B d'une valeur nominale de 162 fr. 50 4 %, amor-

1. Dr jur. Albert EDER, *Die Eisenbahnpolitik Oesterreichs nach ihren finanziellen Ergebnissen*, Vienne, 1894, p. 32 et suiv.

2. Un coupon semestriel rapportait 7 1/2 francs = 3 florins = 6 shill.; après les conventions de 1875-1876, la Compagnie ne paya que 6 1/2 francs par coupon, car elle avait à payer l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières en Italie et l'impôt sur les valeurs mobilières en France.

3. Cp. KOMPASS, *Finanzielles Jahrbuch für Oesterreich-Ungarn*, 1914, t. II, p. 1316-1331; SALING, *Börsenpapiere*, 1922-23, p. 2137.

4. *Jahrbuch der Berliner Börse*, 1914-1915, p. 1967.

tissable par rachat en Bourse et gagée sur le réseau principal [1].

La guerre étant survenue, ce plan n'a pu être mis en pratique; la division matérielle des obligations n'a pas été faite, bien que l'arrangement en question ait été consigné dans l'*Eisenbahnbuch* (V. aussi *infra*, § 108).

Si divers que soient les exemples que nous avons cités, on y trouve ceci de commun que *chacun de tous* les anciens titres y devait être échangé contre de nouveaux titres de *chacun de tous* les débiteurs pour une somme proportionnelle à la quote-part qui leur incombe.

§ 101

V. — Répartition des dettes autrichiennes et hongroises non gagées [2].

L'économie du procédé institué par les traités.

Traités de *Saint-Germain*, 10 septembre 1919, et de *Trianon*, 4 juin 1920, art. 203 (186), annexe, al. 2 : « Dans un délai de trois mois à compter de la mise en vigueur du présent traité, les États prenant à leur charge l'ancienne dette publique autrichienne (hongroise) non gagée estampilleront s'ils ne l'ont déjà fait, avec un timbre spécial à chacun d'eux, tous les titres de cette dette existant sur leurs territoires respectifs. Il sera pris note des numéros des titres ainsi estampillés, et les numéros seront envoyés à la Commission des Réparations avec les autres documents relatifs à cette opération d'estampillage. Les porteurs des titres détenus sur le territoire d'État qui doit les estampiller, aux termes de la présente annexe, deviendront, du jour de la mise en vigueur du présent traité, créanciers dudit État pour la valeur de ces titres, et ils ne pourront exercer de recours contre aucun autre État. »

Ainsi donc, pour les dettes autrichiennes et hongroises non gagées, il a été institué un système de répartition en nature d'après le procédé 3° (V. *supra*, p. 416): les titres individuels ont été nationalisés, c'est-à-dire que d'une dette autrichienne ou résp. hongroise

1. Office National des Valeurs mobilières, *Annuaire* 1913-1914, p. 14 et suiv., 162 et suiv.; *Jahrbuch der Berliner Börse*, 1914-1915, p. 1967-68.

2. A.-S. Penesco, *Les clauses financières du traité de Saint-Germain-en-Laye*, Paris, 1921, p. 140-170; A.-N. Sack, *Répartition des dettes publiques*, Berlin, 1923, p. 128-145 et *passim* (en russe); Idem, *Die Verteilung der Schulden der österreichisch-ungarischen Monarchie*, Weltwirtschaftliches Archiv, 1926, p. 369-390; Jean Decoudu, *Le partage des dettes publiques autrichiennes et hongroises*, 1918-1926, Paris, 1926; Dr R. Bluhdorn, *Der Staatsvertrag von Saint-Germain und die Liquidierung des österreichischen Vermögens*, Friedensrecht, 1924, III, n° 5, p. 43-51; Dr Fr. Hönig, *Das Schicksal der österreichischen und ungarischen Vorkriegsschuldverschreibungen*, Berichte aus den neuen Staaten, 1921, n° 43-45, p. 517 et suiv.; Idem, *Rechte der Altausländer aus Staatsanleihen des ehemaligen Oesterreich*, ibidem, 1923, p. 42 et suiv.; Idem, *Staatsschuld und Staatszerfall*, Mitteilungen des Verbands österreichischer Banken und Bankiers, t. VII, cahiers 7-8; Idem, *Die Prager Konferenz zur Regelung des Dienstes gewisser österreichischer und ungarischer Vorkriegsanleihen*, ibidem, cahiers 9-10; Idem, *Zur Liquidation der altösterreichischer Staatsschuld*, Vienne, 1926; Dr P. Stiassny, *Zum Problem einer Rentenaufwertung in Oesterreich*, Vienne, 1926, p. 22-35.

ils devenaient dette de tel ou tel des États débiteurs sur le territoire duquel ils se trouvaient lors d'estampillage [1].

Un pareil estampillage pourrait avoir les deux conséquences suivantes :

1° Certains États estampilleront sur leur territoire une quantité de titres plus grande qu'il ne leur en incombe et deviendront, de ce fait, « actifs », suivant la terminologie de la Commission des Réparations [2], tandis que les États qui auront estampillé moins qu'il ne leur en incombe deviendront « passifs ».

2° En plus des titres estampillés par les États débiteurs, il peut se trouver des titres de l'ancienne dette austro-hongroise en dehors du territoire des États débiteurs où est effectué l'estampillage.

Ces deux cas sont prévus par les traités.

1. En ce qui concerne le règlement des comptes entre États actifs et passifs, les traités contiennent les dispositions suivantes :

Art. 203 (186), annexe, al. 4 (et resp. 8) : « Lorsque l'estampillage aura montré que le montant des titres provenant d'une émission donnée de l'ancienne dette publique autrichienne (resp. hongroise) non gagée, détenus sur le territoire d'un État, est inférieur (resp. supérieur) à la part de ladite émission mise à sa charge par la Commission des Réparations, ledit État devra remettre (recevoir) à (de) cette Commission de nouveaux titres d'un montant égal à la différence constatée (resp. une part dûment proportionnelle de chacune des nouvelles émissions de titres, faites conformément aux dispositions de la présente annexe). »

Ainsi, ces dispositions prévoient :

a) Que le règlement des comptes entre les États actifs et passifs devra être effectué en *titres de compensation*, les États actifs ayant à recevoir des États passifs des titres de ces derniers pour un montant égal à la différence constatée;

b) Que ces titres de compensation des États passifs seront répartis entre les divers États actifs suivant le système *régulier* de la répartition en nature : *chaque* État actif recevra « une part dûment proportionnelle de *chacune* des nouvelles émissions de titres », c'est-à-dire que *chaque* État actif recevra non pas des titres de compensation d'un État passif quelconque, mais une quantité proportionnelle de titres de *tous* les États passifs.

2. — En ce qui concerne les détenteurs étrangers des titres, les traités contiennent les dispositions suivantes :

Art. 203 (186), annexe, al. 9 : « Les porteurs de titres de l'ancienne dette publique autrichienne (hongroise) non gagée, détenus en dehors des États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été

---

1. A l'époque où il exista une UKRAINE indépendante, il y fut également décrété, le 14 octobre 1918, l'estampillage des obligations de la trésorerie 5 %, devant être effectué jusqu'au 15 novembre 1918. Les obligations non présentées à cette date à la Banque d'État Ukrainienne aux fins de l'estampillage ou non versées jusqu'à la même date à la trésorerie, ne devaient désormais être acceptées par les caisses publiques ni considérées comme obligatoires dans les transactions privées. V. *Les Finances et l'économie nationale*, 20 octobre 1918 (en russe).

2. C. D. R., VII, p. 10. « Un État est dit actif quand il a estampillé sur son territoire un nombre de titres dont le montant par rapport à l'ensemble est supérieur à la quote-part qui lui incombera..., il est passif dans le cas contraire. »

transféré ou qui sont nés du démembrement de cette monarchie, y compris l'Autriche (la Hongrie), remettront par l'intermédiaire de leurs Gouvernements respectifs à la Commission des Réparations des titres dont ils sont porteurs. En retour, cette Commission leur délivrera des certificats leur donnant le droit à une part dûment proportionnelle de chacune des nouvelles émissions de titres, faites pour échange des titres correspondants remis conformément aux dispositions de la présente annexe. »

Ici encore, par conséquent, c'est le système *régulier* qui a été appliqué, c'est-à-dire qu'il devait être remis à chaque détenteur étranger d'anciens titres une quantité proportionnelle de titres de *tous* les États passifs. Notons ce détail : non pas de tous les États *débiteurs*, mais seulement de tous les États *passifs*.

Afin de mieux comprendre le système institué par les traités, expliquons-le à l'aide de l'exemple suivant :

Les États	Devraient assumer		Ils ont estampillé des titres pour une somme de	Ils sont donc devenus			
				Actifs		Passifs	
				Pour une somme			
	%	Mill. de cour.	Mill. de cour.	Mill. de cour.	%	Mill. de cour.	%
A	40	40	25	—	—	15	60
B	30	30	40	10	40	—	—
C	20	20	10	—	—	10	40
D	10	10	15	5	20	—	—
Total...	100	100	90	15	60	25	100
Porteurs étrangers de titres			10	10	40	—	—
Total			100	25	100	25	100

D'où il résulte :

Ont à recevoir \ Doivent délivrer		Les titres de compensation des		
		État A 60 %	État C 40 %	Total 100 %
État B	40 %	6 m. de cour.	4 m. de cour.	10 m. de cour.
État D	20 %	3 m. de cour.	2 m. de cour.	5 m. de cour.
Porteurs étrangers	40 %	6 m. de cour.	4 m. de cour.	10 m. de cour.
Total	100 %	15 m. de cour.	10 m. de cour.	25 m. de cour.

La disposition qui se rapporte à ce qui précède est formulée dans les traités de la façon suivante :

Art. 203 (186), annexe, al. 10 . « Les États ou porteurs qui auront droit à une part de chacune des nouvelles émissions de titres, faites conformément aux dispositions de la présente annexe, recevront une part du montant total des titres de chacune de ces émissions, calculée d'après le rapport existant entre le montant des titres de l'ancienne émission qu'ils détenaient et le montant de l'ancienne émission présentée pour échange à la Commission des Réparations en exécution de la présente annexe. »

§ 102

A. — Le procédé institué par les traités n'est pas juste.

Après avoir exposé les dispositions des traités de paix relatives à la question qui nous intéresse, essayons d'en faire l'analyse.

Le système institué par les traités pour la répartition des dettes autrichiennes et hongroises non gagées est-il juste?

Examinons cette question du point de vue des trois groupes intéressés : des porteurs de titres — ressortissants des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise; des porteurs étrangers et des États débiteurs.

1. — *Les porteurs de titres, ressortissants des territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise.*

En ce qui les concerne, ce système s'avère comme injuste. Du seul fait que leurs titres s'étaient trouvés au moment de l'estampillage sur tel et non sur tel autre territoire de l'ancienne monarchie, ces titres sont nationalisés (« *nostrifiziert* ») par l'État possesseur du territoire.

Or, les finances et la monnaie des États débiteurs étaient très différentes. Il va donc de soi que les porteurs des titres nationalisés par un État ayant de bonnes finances et une bonne monnaie gagnent du fait de leur estampillage par cet État; par contre, les porteurs des titres estampillés par un État n'ayant que de faibles finances et une monnaie dépréciée subissent une perte.

Les traités, art. 203 (186), Annexe, alinéas 5 et 6, stipulent que si les anciens titres avaient été libellés en or ou en monnaies étrangères, les nouveaux titres doivent être libellés dans la même monnaie; toutefois, si les anciens titres avaient été libellés en florins ou en couronnes, les États débiteurs doivent convertir cette monnaie austro-hongroise en leur propre monnaie au même change auquel ils auront fait le premier échange des couronnes papier austro-hongroises contre leur propre monnaie.

La situation, sur ce point, est caractérisée par les données résumées dans le tableau, p. 501.

Ainsi donc, la différence de valeur entre les monnaies des divers États débiteurs a pris des proportions immenses. N'oublions pas qu'au moment de la signature des traités cette différence était déjà assez considérable et qu'il était dès lors impossible de ne pas prévoir que beaucoup de ces États se ressentiraient cruellement des conséquences de la guerre et des nouvelles conditions économiques, internationales et intérieures.

Ces circonstances avaient été, en effet, prévues par les auteurs des traités. C'est ce qui ressort des dispositions suivantes des traités

	Taux de conversion de la monnaie austro-hongroise (100 cour. a.-h. ou 50 fl. autr.)	Changements ultérieurs	Cours approxim. en 1926 (1 doll. É.-U.	1 doll. É.-U. vaut donc dans le pays en question en *anciennes couronnes* a.-h.
Tchécoslovaquie	100 kč	—	35	35
Italie	40 lires	—	35	87 1/2
Yougoslavie ...	25 dinars	—	60	240
Roumanie	50 leu	—	230	460
Autriche	100 cour. autr.	(Déc. 1923) 1 schill. = 10.000 cr.	7	70.000
Hongrie	100 cour. hong.	(3 nov. 1925) 1 pengö = 12.500 cr.	5,8	72.500
Pologne	70 marks pol.	(14 avr. 1924) 1 zloty = 1.800.000 mks	10	26.000.000

Art. 203 (186) et annexe, al. 5 : « ...La Commission des Réparations... pourra, si elle le juge opportun, exiger que l'État qui effectue cette conversion en modifie les conditions. Une telle modification ne sera requise que si la Commission est d'avis que la valeur, d'après le change sur l'étranger, de la monnaie ou des monnaies substituées à la monnaie dans laquelle les titres anciens étaient libellés est sensiblement inférieure, lors de la conversion à la valeur, d'après le change sur l'étranger, de la monnaie primitive. »

N'empêche qu'en fait, la Commission des Réparations ait décidé (le 8 décembre 1922) « de ne pas faire usage de la faculté que lui confèrent les traités d'exiger, si elle le juge opportun, la modification des conditions de conversion [1] ».

Le protocole du 17 septembre 1921 AUTRICHE-TCHÉCOSLOVAQUIE [2] stipule : « Les représentants des deux Parties, agissant au nom de leurs Gouvernements, déclarent d'un commun accord que dans les territoires où de nouvelles monnaies ont été mises en circulation et dans lesquels les anciennes monnaies autrichiennes ont été échangées contre de nouveaux signes monétaires, sur la base de la parité de l'ancienne monnaie par rapport à la nouvelle, il n'y a pas lieu d'apporter à la base de conversion des titres la modification qui, aux termes des dispositions... de la dernière phrase du 5e de l'annexe à l'article 203 du traité de paix, peut être prescrite par la Commission des Réparations. »

La POLOGNE, par un décret du président de la République du 27 décembre 1924 (n° 1028), promulgua du reste la valorisation des titres d'anciennes dettes autrichienne et hongroise non gagées, libellés en couronnes ou en argent et estampillés en Pologne. Il

1. C. D. R., VII, p. 21.
2. S. D. N., *Recueil*, t. XXII, p. 418.

fut statué, notamment, que ces titres seraient échangés contre le nouvel emprunt polonais dans la proportion de 100 couronnes 2 zloty. Le ministre des Finances fut laissé libre de porter cette proportion jusqu'à 15 zloty en faveur des institutions de bienfaisance et similaires.

On ne sait quant à présent rien de concret sur la valorisation des titres de la dette autrichienne et hongroise non gagée dans les autres États [1]

On comprend donc que « la conséquence immédiate de la mise en application de l'article 203 a été un exode des titres situés en Autriche vers les États voisins, la Tchécoslovaquie notamment, dont la monnaie est beaucoup moins dépréciée que celle de l'Autriche [2] ». Il est également arrivé que les estampillages d'un État financièrement faible aient été effacés afin de « dénationaliser » les titres en question [3].

L'estampillage d'après le lieu de présence des titres devait nécessairement s'avérer non seulement injuste quant au fond, mais ne répondant même pas au but en vue duquel cette mesure avait été instituée. C'est pourquoi on prit des mesures pour dénationaliser certains de ces titres.

La Commission des Réparations par ces décisions du 23 juillet 1921 et du 22 août 1922 (pour les dettes autrichiennes) et celles du 6 décembre 1921 et du 27 octobre 1922 (pour les dettes hongroises) institua notamment la dénationalisation des titres suivants [4]:

1. Titres déposés sur le territoire de l'Autriche (Hongrie) actuelle par suite de mesures impératives soit de la législation, soit de l'administration ou de mesures de guerre [5].

2. Titres appartenant à un ressortissant non autrichien (hongrois) depuis le 16 juillet 1920 (le 26 juillet 1921) (dates de la mise en vigueur des traités de Saint-Germain et de Trianon), au plus tard, à la condition que ledit ressortissant n'ait pas eu à partir de cette date sa résidence habituelle ou son siège d'affaires sur le territoire autrichien (hongrois).

La dénationalisation des titres répondant à ces conditions ne devait avoir lieu que dans le cas où les Gouvernements intéressés demanderaient des titres soit non estampillés soit (après l'annulation de l'estampillage, s'il y a lieu) frappés d'une protestation de la part des ayant droit ou du Gouvernement intéressé.

C'est dans ce sens que fut formulé l'article 1er de la convention AUTRICHE-TCHÉCOSLOVAQUIE, conclue à *Prague* le 17 décembre 1921 [6] (V. *infra*, p. 507-8).

---

1. Dr Paul STIASSNY, *Zum Problem einer Rentenaufwertung in Oesterreich*, Vienne, 1926, p. 41 et *passim*. En Autriche, on envisage la valorisation à 2 %. V. Dr Fr. HÖNIG, *Die tschechoslowakische Konsolidierungsanleihe*, Neues Wiener Tageblatt, 21 février 1926.

2. *L'Information financière*, 9 avril 1921.

3. *Berliner Tageblatt*, 9 septembre 1922.

4. C. D. R., VII, p. 17.

5. Comme mesures impératives furent considérées, entre autres choses, celles prises par le Gouvernement autrichien, conformément à l'arrêté du min. des Finances du 14 avril 1919 (B. G. Bl., n° 230), en vue de bloquer les titres dans les banques pour préparer la perception de l'impôt sur la fortune.

6. S. D. N., *Recueil*, t. XXII, p. 414; v. aussi AUTRICHE-TCHÉCOSLOVAQUIE, Convention du 2 août 1920 (S. D. N., *Recueil*, t. XXXII, p. 374 et suiv.) et Protocole du 17 septembre 1921 (S. D. N., *Recueil*, t. XXXII, p. 420 et suiv.)

§ 103

2. — *Les détenteurs étrangers de titres.*

Pour ceux-ci également le mode de répartition institué par les traités s'avère comme très injuste.

En effet, ils reçoivent une part proportionnelle de chacune des émissions des États *passifs* seulement. Ils ne reçoivent pas de titres des États actifs. Cependant, il aurait fallu, si la répartition avait été effectuée régulièrement — que les détenteurs étrangers reçussent des titres de tous les États débiteurs dans la proportion des quote-parts incombant à chacun de ces derniers. Dans notre exemple (V. *supra*, p. 499), la comparaison entre le système institué par les traités et celui qui aurait été régulier se résume dans le tableau suivant :

Titres des États	Les porteurs étrangers d'anciens titres		
	Reçoivent, d'après le Traité	Devraient recevoir, d'après le système régulier	
A	6 m. de cour.	40 %	4 m. de cour.
B	—	30 %	3 m. de cour.
C.....	4 m. de cour.	20 %	2 m. de cour.
D	—	10 %	1 m. de cour.
Total.....	10 m. de cour.	100 %	10 m. de cour.

Ainsi, l'application du système institué par les traités aboutit aux résultats suivants : si la valeur des titres des États B et D est plus grande que la valeur des titres des États A et C (du fait que les finances et la monnaie des États B et D sont meilleures que celles des A et C), les porteurs étrangers subiront une perte injustifiée et illégitime; si, au contraire, elle est plus basse, ils en tireront un profit également injustifié.

La situation des porteurs étrangers s'est trouvée très empirée à la suite de la réduction ou de l'annulation artificielle de leur passif par les États débiteurs qui avaient de bonnes finances.

Le fait est que *ces États, désireux de combler leurs quote-parts dans diverses anciennes dettes, ont acheté en Bourse des paquets de ces emprunts* (V. à ce sujet *supra*, p. 416-7).

Berliner Börsenzeitung [1] : « Die tschecoslovakische Regierung benutzt den hohen Stand der tschechischen gegenüber der ungarischen Krone dazu, um ungarische Renten, die sie zu Tilgungszahlungen auf ihren Anteil an den ungarischen Schulden benötigt, zu einem für sie immer noch niedrigen Preise einzukaufen. »

La *Vossische Zeitung* [2] constate le même phénomène en ce qui concerne la rente-or 4 % de Hongrie et la rente-couronnes autrichienne de 4 %.

1. 24 janvier 1922, n° 40.
2. 17 août 1922.

Le *Berliner Tageblatt* [1] constate des achats de titres de la dette d'avant guerre par la Roumanie.

Berliner Börsenzeitung [2] : « Gegen die Notierung ungestempelter Stücke sind bereits früher berechtigte Einwendungen erhoben worden, da auf diese Weise einem Teile der österreich-ungarischen Nachfolgestaaten der freihändige Ankauf von Vorkriegsanleihen ausserordentlich erleichtert worden ist. Einige ausserdeutsche Länder, in deren Besitz sich gleichfalls derartige Vorkriegsanleihen befanden, sollen sich über diese Weiternotierung an den deutschen Börsen beschwert haben mit der Motivierung, dass dadurch *die kapitalkräftigeren Nachfolgestaaten in die Lage versetzt worden seien, einen sehr erheblichen Teil der von ihnen zu übernehmenden Anleihekontingente freihändig aufzukaufen und ihre Anteilquote für die Umtauschtransaction zu verringern, sodass bei dieser im wesentlichen nur die notleidenden Nachfolgestaaten als Uebernehmer in Betracht kommen würden.* »

Voici ce qui en a résulté pour les porteurs étrangers : aux termes de l'accord conclu à *Prague* le 3-14 novembre 1925 par les États débiteurs et les porteurs étrangers (représentés par les délégués de la Caisse Commune, créée par le protocole d'Innsbruck du 29 juin 1923, V. *infra*, § 109), il fut établi la répartition suivante des charges afférentes aux titres de l'ancienne dette autrichienne et hongroise non gagée, libellés en or ou en monnaies étrangères et appartenant aux porteurs étrangers représentés par ladite Caisse Commune (art. 1) [3].

VALEUR NOMINALE.

États débiteurs	Dette autrichienne		Dette hongroise		
	Rente or 4 %	Mandats du Trésor 4 1/2 % de 1914, en plusieurs monnaies	Rente or 4 %	Rente 4 1/2 % de 1913 en quatre monnaies	Rente amortissable 4 1/2 % de 1914 en quatre monnaies
	En fl. or *	En cour.	En fl. or *	En couronnes	
AUTRICHE.	83.907.071	61.372.329	—	—	—
HONGRIE .	—	—	242.856.272	16.013.820	102.355.661
POLOGNE .	66.618.779	21.917.047	—	—	277.615
ROUMANIE	7.268.879	3.744.356	136.923.789	31.862.390	103.505.087
YOUGOSLAVIE	8.917.341	4.544.023	84.691.079	18.463.440	67.121.332
TCHECOSLOVAQUIE	72.571.956	23.780.520	—	—	—

* 42 fl. or = 100 cour. or.

1. 14 mars 1923.
2. 26 octobre 1922.
3. D'après les données corrigées conformément à la décision de la Commission des Réparations du 18 décembre 1925; v. C. D. R., XIII, p. 33

Les quote-parts des États débiteurs aux dettes autrichiennes et hongroises ont été établies par la Commission des Réparations de la façon suivante [1] :

États débiteurs	Quote-parts dans les dettes	
	Autrichiennes	Hongroises (avec la Croatie-Slavonie)
	%	%
AUTRICHE	36,827	1,581
TCHÉCOSLOVAQUIE	41,700	15,945
POLOGNE	13,733	0,075
HONGRIE	—	45,735
YOUGOSLAVIE	2,043	14,114
ROUMANIE	1,610	21,802
ITALIE	4,087	1,748
Total	100,000	100,000

Or, le tableau précédent montre que la *Tchécoslovaquie*, bien que devant participer pour 15,945 % à l'ancienne dette hongroise, *ne prend aucune part aux charges des titres de cette dette, appartenant aux porteurs étrangers ;* de même, la Pologne, en ce qui concerne la rente or 4 % et la rente 4 1/2 % de 1913. Pour les autres États débiteurs, les montants que leur attribue l'accord de Prague ne répondent guère aux quote-parts qui leur incombent. C'est que les divers États sont actifs ou passifs à l'égard de telle ou telle dette. C'est pourquoi aussi seuls les États passifs assument les charges des titres appartenant aux porteurs étrangers, en proportion, notamment, non pas de leurs quote-parts normales ci-dessus indiquées, mais de leurs quote-parts « différentielles » [2], établies d'après la proportion du passif de chacun d'entre eux (V. *supra*, p. 499 et 503).

C'est ainsi que les porteurs étrangers de titres des rentes hongroises en question ne sont pas créanciers de la Tchécoslovaquie, c'est-à-dire de l'État débiteur ayant la meilleure monnaie et des finances le mieux établies.

Cette situation désavantageuse pour les porteurs de titres résulte uniquement de ce que la Tchécoslovaquie est active, c'est-à-dire de ce qu'elle a estampillé ou acheté sur les marchés une quantité des titres en question égale à sa quote-part (V. *supra*, p. 503-4).

Dr Paul STIASSNY [3] : « Für Altauslandsbesitzer nicht fundierter Titel ergibt sich aus dieser Konstruktion der groteske Sachverhalt, dass der Wert

1. C. D. R., VII, p. 18-20.

2. *L'Information financière*, 21 février 1926, v. aussi Dr Fritz HÖNIG, *Die Prager Konferenz zur Regelung des Dienstes gewisser Oesterreichischer und Ungarischer Vorkriegsanleihen*, Mitteilungen des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers, t. VII, n° 9-10, p. 279 et suiv.

3. *Zum Problem einer Rentenaufwertung in Oesterreich*, Vienne, 1926, p. 26.

ihrer Obligationen auf rein zufallsmässigen Momenten fusst. Ihnen stehen die passiven Staaten in bunt zusammengewürfeltem Kompagnieverhältnis als Schuldner gegenüber, wobei die Höhe von deren Lastquoten meist in umgekehrtem Verhältnis zu ihrer valutarischen Stärke steht. Denn die relativ valutastärkeren Nachfolgestaaten waren bis zur Errechnung ihres Leistungssatzes jahrelang auf allen Märkten bemüht, ihren Besitz auf die Höhe ihrer mutmasslichen Lastquote zu bringen. »

Des faits analogues ont pu être constatés en ce qui concerne les dettes *gagées*. En particulier, l'Autriche avait à assumer 20 % des dettes 4 % de la STEG (*supra*, p. 294). Au dire des journaux [1], l'Autriche a acheté en Allemagne, à très bon compte, (« *ausserordentlich billig* »), la quantité requise de ces obligations et les a remises à la Commission des Réparations, à valoir sur sa quote-part.

Conformément à l'accord de Prague, article 4, le service de la rente hongroise *gagée* 1910, d'un montant nominal de 250 millions de couronnes libellé en quatre monnaies, fut confié à la Caisse Commune, l'alinéa 3 de cet article stipulant :

« *Avant le 1er juillet 1926, les États annuleront les titres retirés par eux de la circulation, après quoi la quote-part leur incombant selon la décision de la Commission des Réparations sera diminuée du montant que ces titres représentent, et leur responsabilité se limitera à la quote-part subsistante après accomplissement de cette opération.* »

Le procédé qui consiste ainsi à faire valoir sur la quote-part d'un État débiteur les titres qu'il aura achetés, est tout ce qu'il y a de plus irrégulier. Chaque État est libre, s'il le peut, d'acheter à vil prix les titres de telles ou telles dettes. En tant que possesseur de ces titres, il pourrait ensuite les revendre. S'il les laissait dans son portefeuille, il devrait, tout au plus, en sa qualité de porteur et sur le même pied que les porteurs étrangers, toucher les intérêts de ces titres à la Caisse Commune qui en gère le service à compte des versements des États passifs. Mais il est inadmissible que le service des titres appartenant aux porteurs étrangers n'implique pas la participation de l'État qui aura acquis, sur les marchés étrangers, des titres de la même catégorie pour la somme qui manque à sa quote-part. Certes, il est pratiquement difficile de vérifier si les titres en question ont été estampillés par tel ou tel État et appartiennent à ses ressortissants, ou bien s'il les a achetés sur les marchés étrangers. Mais cette difficulté ne fait que mieux ressortir l'irrégularité du procédé institué par les traités et n'en prouve pas moins qu'il est inadmissible de renforcer cette irrégularité en sanctionnant les achats des titres par les divers États. (V. *infra*, p. 520-22).

§ 104

3. — *Les États débiteurs.*

En ce qui concerne les États débiteurs, le mode de répartition institué par les traités est également injuste.

En effet, chaque État qui a estampillé des titres de l'ancienne dette libellés en couronnes doit assumer le service de ces titres en

1. *Berliner Tageblatt*, 21 novembre 1922, *L'Information financière*, 21 novembre 1922.

sa *propre* monnaie au taux auquel il aura effectué le premier échange des couronnes papier austro-hongroises contre sa propre monnaie.

D'autre part, chaque État passif libelle ses titres de compensation afférents aux anciennes dettes libellées en couronnes, également dans sa monnaie *nationale* au taux de sa première conversion des anciennes couronnes.

Les traités, article 203 (186), alinéa 5, et annexe, alinéa 5, ne règlent que la question de la monnaie des nouveaux titres des États débiteurs à émettre en remplacement des anciens, qui appartiennent aux porteurs. Il n'existe dans les traités aucune mention ni directe, ni indirecte, indiquant que les titres de compensation sont exclus de cette règle [1]. En tout cas, la Commission des Réparations considère que « l'ancien titre étant libellé en couronnes papier, chacun des États *passifs* aurait à effectuer le paiement en *sa monnaie nationale au taux de conversion indiqué* [2]. »

Il en résulte la situation suivante.

Reprenons notre exemple (*supra*, p. 499).

L'État B a à recevoir de l'État A 6 millions de couronnes de titres de compensation et de l'État C, 4 millions de couronnes; l'État D, 3 millions de A et 2 millions de C.

Or, si la monnaie de l'État A et de l'État C est inférieure à celle de l'État B, ce dernier subit un dommage injustifié; dans le cas contraire, il obtient un profit également injustifié. De même l'État D.

La situation a été artificiellement faussée par les États dotés d'une bonne monnaie. Afin d'éviter d'être passifs en matière des anciennes dettes libellées en couronnes papier et pour ne pas se trouver ainsi dans l'obligation de rembourser les États respectivement actifs avec des titres libellés en leur monnaie nationale, qui est bonne (alors que les États actifs assurent le service des titres de l'ancienne dette estampillés par eux en leur monnaie dépréciée), ces États se sont mis à acheter en Bourse ou ailleurs des paquets de ces titres afin de compléter leur quote-part.

Aux termes de la Convention conclue entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie le 17 décembre 1921, à *Prague* [3], il fut stipulé que l'Autriche libérerait du séquestre, sans procéder à un estampillage (art. 2, al. 1), les titres acquis à titre onéreux (art. 1 *a*), libellés soit en couronnes ou florins papier, soit en florins-argent (art. 2, al. 3) et appartenant aux ressortissants ou entreprises tchécoslovaques (art. 2, al. 2) jusqu'à concurrence de 100 millions de couronnes (art. 2, al. 1) et qu'elle les transmettrait à la Tchécoslovaquie aux conditions suivantes.

Si l'Autriche se trouve être *passive* en ce qui concerne telle ou telle catégorie de dettes en couronnes papier, la Tchécoslovaquie lui retourne les titres qu'elle a reçus de l'Autriche jusqu'à concurrence d'une somme nécessaire pour combler ce passif. Au cas contraire, c'est-à-dire si l'Autriche se trouve être *active* à l'égard d'une telle ou telle catégorie de ces dettes, les

1. *L'Information financière*, 19 avril 1921, a émis l'avis que les États passifs doivent régler leurs comptes avec les États actifs par des titres de compensation libellés en *monnaie de ces derniers*. Dans mon ouvrage sur la « *Répartition des dettes publiques* », Berlin, 1923, p. 134, j'ai déjà indiqué que pareille interprétation est erronée.

2. C. D. R., VII, p. 22.

3. S. D. N., *Recueil*, t. XXII, p. 414 et suiv.

titres qu'elle avait transmis à la Tchécoslovaquie seront définitivement attribués à cette dernière, qui les nationalisera en qualité de titres estampillés sur son territoire (art. 3, *a* et *b*).

Si l'Autriche se trouve être passive à l'égard d'une des catégories de dettes non gagées, la Tchécoslovaquie s'engage à lui fournir les titres de la même émission, nécessaires pour compléter la quote-part de l'Autriche jusqu'à concurrence de 200 millions de couronnes, contre des titres de quelque autre émission à l'égard de laquelle l'Autriche est active (art. 4).

Ces dispositions sont très significatives. Pourquoi l'Autriche a-t-elle conclu cette convention? C'est qu'elle avait tout intérêt à ne pas être passive en ce qui concernait les emprunts libellés en papier-monnaie; elle avait plus d'avantage à régler les comptes afférents à ces emprunts avec des porteurs internes qu'avec des porteurs étrangers qui pouvaient ne pas vouloir s'accommoder du cours déprécié de la couronne autrichienne. Mais comment, d'autre part, la Tchécoslovaquie a-t-elle pu s'engager à fournir à l'Autriche les titres qui manqueraient à cette dernière contre des titres à l'égard desquels l'Autriche était active? Est-ce à dire que le Trésor tchécoslovaque était en possession des titres de certaines catégories de la dette non gagée qu'il avait achetés en vue de les échanger contre les titres d'autres catégories qui se trouvaient en Autriche en quantité plus grande qu'il n'incombait à cette dernière? Nous ne pouvons pas donner de réponse précise à cette question. Mais nous pouvons citer la décision suivante de la conférence des États successeurs et cessionnaires à Vienne, 19-23 mars 1923 [1]. « Il est reconnu nécessaire de conserver à chacun des États toute liberté d'action en ce qui concerne les dettes libellées en couronnes papier qu'*ils pourraient avoir intérêt à racheter* ou modifier contractuellement. »

§ 105

B. — Le procédé institué par les traités n'est pas pratique.

Nous voyons donc que les dispositions des traités concernant le mode de répartition de la dette non gagée se révèlent comme injustes. Du moins, se peut-il que ce mode soit *pratique?*

Il est permis d'affirmer, *a priori*, qu'à ce point de vue encore, le mode en question ne saurait être satisfaisant. En effet, 1° En ce qui concerne *les porteurs de titres estampillés*, la situation est simple. Ils touchent ou, du moins, ont à toucher les coupons de leurs titres chez les États qui les ont estampillés.

Art. 203 (186), al. 3 : « Les porteurs des titres détenus sur le territoire d'un État qui doit les estampiller... deviendront, du jour de la mise en vigueur du présent traité, créanciers dudit État pour la valeur de ces titres... »

Al. 12 : « L'État assumant la responsabilité d'un titre de l'ancien Gouvernement autrichien (hongrois) prendra également la charge des coupons ou de l'annuité d'amortissement de ce titre, qui, depuis la mise en vigueur du présent traité, seraient devenus exigibles et n'auraient pas été payés. »

Tout autre a été la situation des porteurs étrangers et des États actifs.

2° Tant que l'estampillage (ou l'achat) des titres par les États débiteurs ne sera pas terminé; en d'autres termes, tant qu'il n'aura pas été définitivement établi lesquels des États (et dans quelle proportion) sont passifs, par conséquent obligés d'assumer la

1. Association Nationale des Porteurs français de Valeurs mobilières, *Communication* n° 272, 17 janvier 1925, p. 2.

charge des titres des *porteurs étrangers*, ces derniers ne pourront rien toucher faute de savoir à qui ils peuvent réclamer les paiements qui leur reviennent.

Ce ne fut que par l'accord de Prague 3-14 novembre 1925, c'est-à-dire 6 ans après la signature des traités, que fut établi le montant des charges des divers États passifs [1], afférentes aux titres de certains emprunts autrichiens et hongrois, libellés en or ou en monnaies étrangères, et appartenant aux porteurs étrangers (V. *supra*, p. 504). A ce propos, comme ni le chiffre définitif des titres de ces emprunts estampillés par les divers États, ni les quote-parts « différentielles » (V. *supra*, p. 505) de ces derniers ne sont encore déterminés, l'article 1er de l'accord introduit la réserve suivante :

« Les chiffres précédents (V. *supra*, p. 504) pourront être éventuellement modifiés :

« 1° Sur l'invitation de la Commission des Réparations *dans le cas où elle aurait recueilli d'autres éléments statistiques* [2];

« 2° Sur demande présentée d'accord par deux ou plusieurs États intéressés pour *redresser leur contingent respectif*, sans, bien entendu, changer le total. »

Quant au paiement des annuités venues à échéance dans les 6 années écoulées, nous avons déjà vu plus haut que les annuités venues à échéance avant la mise en vigueur des traités devaient être réglées par l'Autriche (et resp. la Hongrie) seule. En ce qui concerne les arriérés ultérieurs (V. *supra*, § 63) le protocole d'Innsbruck du 29 juin 1923, art. 9, a stipulé que les coupons arrivant à échéance avant le 1er avril 1925 devront être réglés en paiements échelonnés pendant douze ans, du 1er janvier 1926 au 1er octobre 1937. Le service régulier des annuités courantes devait commencer le 1er avril 1925.

L'accord de Prague du 14 novembre 1925 stipula que le paiement régulier des annuités par les États passifs commencerait le 1er avril 1926 (art. 2, al. 2), les arriérés venus à échéance le 1er avril, le 1er juillet et le 1er octobre 1925 devant être acquittés en 6 versements égaux qui s'ajouteront, à partir du 1er avril 1926, aux paiements d'intérêts trimestriels courants (art. 2, al. 2) et ceux venus à échéance le 1er janvier 1926, 30 jours après réception de la notification de la Commission des Réparations (art. 2, al. 1).

Pour ce qui est des autres dettes non gagées de l'Autriche et de la Hongrie (V. le tableau p. 329), la Commission des Réparations communique dans sa note circulaire en date du 17 juillet 1926 qu' « elle fera connaître ultérieurement les mesures qu'elle aura prises [3] ». Par conséquent, le règlement de ces dettes n'a pas encore eu lieu à ce jour.

Du reste, le service des titres assumés, conformément au protocole d'Innsbruck, par la Caisse Commune (V. *supra* 504), n'a pas encore commencé non plus, car cette dernière doit encore procéder au recensement et au recouponnement des anciens titres [4].

3. — *Les États actifs*, non plus, ne touchent encore rien, bien que leurs quote-parts soient déjà fixées et qu'il soit établi qu'ils sont actifs pour une somme déterminée. Néanmoins, jusqu'à

1. V. aussi Dr Fr. Hönig, *Die Prager Konferenz*, *l. c.*, p. 281.
2. Cette modification eut lieu, V. *supra*, p. 504, note 4.
3. C. D. R., XIII, p. 8-9.
4. *Bulletins de la Société de Banque suisse*, août 1926, p. 237.

règlement définitif des comptes, et tant que les sommes pour lesquelles chacun des autres États est reconnu passif ne sont pas encore définitivement fixées, l'État actif paie éventuellement des sommes importantes pour l'excédent des titres qu'il a estampillés avec, en perspective lointaine, l'espoir d'obtenir de ces États passifs des titres de compensation libellés en monnaie de ces derniers, sujette à une dépréciation éventuelle.

Suivant les informations de la *Berliner Börsenzeitung* [1], le Gouvernement hongrois a suspendu ses paiements sur les titres qu'il a estampillés, en raison précisément de l'incertitude quant au terme du règlement définitif des comptes entre les États successeurs.

La Commission des Réparations reconnaît elle-même que « c'est avec lenteur et non sans complications que s'est opérée cette répartition » [2].

S. PEEL [3] : « The simplest plan at the beginning would be to institute a Debt Commission, and for each of the countries concerned to pay in a sufficient sum annually for the service of the Debt, and for the Commission to undertake the payment of coupons, etc., the holders retaining the original securities. But the Conference rejected this method, on the ground that it was better to extinguish the securities of vanished States altogether, that any failure to pay the required contribution on the part of any government might lead to unnecessary international difficulties, that it would lead to needless exchange operations, and make the contribution more burdensome because it had to be all paid in the first instance to an external debtor, and that it would set up machinery and offices which might be avoided. Another plan was adopted, very much more complicated in the beginning, but much simpler once the preliminary work was done. »

M. Peel considère donc que le système de service commun est indésirable pour des considérations d'ordre économique et politique, et ne fait aucune mention de l'application plausible du système de répartition en nature, sous sa forme régulière (V. *supra*, p. 415 et 419), lequel, d'ailleurs, n'aurait soulevé aucune objection politique. En fait, c'est précisément le système du service commun qui a été adopté pour les titres appartenant aux porteurs étrangers (V. *infra*, § 109).

§ 108

VI. — RÉPARTITION DES BILLETS DE LA BANQUE D'AUTRICHE-HONGRIE.

Le même système irrégulier de répartition en nature fut adopté par les traités de *Saint-Germain* et de *Trianon* en ce qui concernait le papier-monnaie.

Art. 206 (189), 1° : « Dans un délai de deux mois à compter de la mise en vigueur du présent traité, les États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de ladite monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie actuelle, devront, s'ils ne l'ont déjà fait, estampiller avec un timbre spécial à chacun

1. 2 février 1921.
2. C. D. R., VII, p. 7.
3. *A history of the Peace Conference of Paris*, edited by H. W. V. TEMPERLEY, vol. V, *Economic reconstruction and protection of minorities, Part I, Reparation and financial clauses in Austrian, Hungarian, and Bulgarian Treaties*, by Lieutenant-Colonel, the honorable Sidney PEEL, D. S. O., M. P., Londres, 1921, p. 26-27.

d'eux les billets de la Banque d'Autriche-Hongrie détenus sur leurs territoires respectifs. »

Au sujet de la disposition que nous venons de citer, il convient de faire les remarques suivantes :

1. — Le mode de répartition de papier-monnaie adopté par les traités de paix était objectivement déterminé par les mesures respectives prises de leur propre chef par les divers États successeurs.

Le fait est que l'estampillage des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie a été décrété et effectué par les États débiteurs à des dates antérieures à celles de la signature des traités de paix.

L'estampillage des billets de la Banque a été décrété (resp. effectué) aux dates suivantes : YOUGOSLAVIE, 8 janvier 1919 (8-20 janv. 1919 et 26 nov.-15 déc. 1919); TCHÉCOSLOVAQUIE, 25 février 1919 (28 févr.-10 mars 1919); AUTRICHE, 27 février 1919 (12-29 avr. 1919); POLOGNE, 26 mars 1919 (17-26 avr. 1920); ROUMANIE, 7 juin 1919 (16 juin-15 juill. 1919); HONGRIE, 17 mars 1920 (18-27 mars 1920); ITALIE, 5 avril 1919 (échange des couronnes contre des lires sans estampillage des couronnes) [1].

Il ne restait donc qu'à sanctionner les mesures déjà appliquées par les divers États avant même que furent signés les traités.

S. PEEL [2] : « It would have been desastrous for European peace if the Conference had refused to recognize the facts of the situation, and endenvoured to impose a complete scheme of currency, or indeed any other financial or economic arrangement. »

2. — L'estampillage — nationalisation des billets de la Banque Austro-Hongroise, d'après le lieu où ils se trouvaient — aurait eu sa raison d'être si ce procédé avait pu assurer à tel ou tel territoire la quantité *normale* de signes monétaires conforme à ses besoins de circulation.

Or, il est parfaitement clair que ni la quantité globale des billets émis, ni leur répartition entre les divers territoires ne pouvaient être considérées comme normales et stables, étant donné les émissions continuelles auxquelles on n'a pas cessé de recourir depuis l'été 1914. D'autre part, l'estampillage étant effectué à des dates variées (depuis le 8 janvier 1919 en Croatie jusqu'au 26 avril 1920 en Pologne), les billets pouvaient passer d'un territoire à l'autre; ce qui rendait cette mesure définitivement impuissante à déterminer le besoin de tel ou tel territoire en papier-monnaie et l'usage effectif qu'il en faisait.

A. ZEUCEANU [3] : « Il faut reconnaître que l'estampillage effectué dans

1. F. STEINER, *Die Währungsgesetzgebung der Successionsstaaten Oesterreich-Ungarns*, Vienne, 1921, p. XI, XIV, XXI, XXVIII, XXX, 132, 203, 372, 445, 532 et 596; K. SCHLESINGER, *Disintegration of Austro-Hungarian currency*, The Economic Journal, March, 1920; Dr Richard KERSCHAGL, *Die Währungstrennung in den Nationalstaaten*, Vienne, 1920, p. 16, 21, 25, 29, 34; v. aussi *Ausserordentliche Sitzung der General-Versammlung der Oesterreichisch-Ungarischen Bank am 31 Oktober* 1919, p. 24 et suiv.; Dr Alois BASIN, *Financial policy of Czechoslovakia during the first year of its history*, New York, 1923 (Carnegie Endowment), p. 112 et suiv.; Dr Elemer HANTOS, *Das Geldproblem in Mitteleuropa*, 1925, p. 67 et suiv.

2. *History of the peace conference*, vol. V, p. 15.

3. *La liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie*, Vienne, 1924, p. 47.

chaque État à des dates différentes et quelquefois dans les conditions telles que les porteurs avaient intérêt à ne pas le faire effectuer, a été la cause d'un énorme transport clandestin de billets d'un pays dans l'autre; tel était le cas en Pologne, par exemple, où la monnaie nouvelle avait une valeur inférieure à celle des billets de la Banque d'Autriche-Hongrie, et en Tchécoslovaquie, où l'on a opéré une retenue de 50 %. »

On avait beau prendre des mesures pour empêcher cette migration des billets [1], — le mouvement n'en continuait pas moins. En outre, l'estampillage des billets par les divers gouvernements a souvent donné lieu à des contrefaçons [2].

Les billets estampillés devaient être échangés contre le papier-monnaie de l'État dont ils portaient l'estampille.

Art. 206 (189), 2° : « Dans un délai de douze mois, à compter de la mise en vigueur du présent traité, les États auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été transféré ou qui sont nés du démembrement de ladite monarchie, y compris l'Autriche et la Hongrie actuelle, devront remplacer par leur propre monnaie ou par une monnaie nouvelle à des conditions qu'il leur appartiendra de déterminer, les billets estampillés comme il a été dit ci-dessus. »

L'échange des billets de la Banque Austro-Hongroise contre les billets nationaux des États successeurs et cessionnaires a été effectué d'après l'équivalence suivante [3] : 100 couronnes austro-hongroises ou 50 florins autrichiens étaient assimilés à 100 couronnes autrichiennes, hongroises ou tchécoslovaques, 70 marks polonais, 50 lei roumains, 25 dinars serbes et 40 [4] lires italiennes.

En ce qui concerne les billets de banque, il n'a été établi aucune quote-part des États débiteurs ni, par conséquent, aucun règlement des comptes à effectuer entre les États « actifs » et les « passifs ».

Au lieu de cela, il a été établi une répartition des actifs de la Banque, y compris de son fonds or, entre les États successeurs et cessionnaires, leurs parts respectives à ces actifs étant calculées en proportion des passifs de la Banque qu'ils avaient assumés, y compris, en premier lieu, les billets qu'ils avaient estampillés [5].

Sur les détails, v. Annexes.

---

1. V. par ex. pour l'Autriche : « *Sammlung von deutsch-österreichischen Gesetzen..., betreffend Währungsmassnahmen...* », herausgegeben vom Verband österreichischer Banken und Bankiers, Vienne, 1919, p. 15, 36-37, 47, 68 et suiv.

2. *Berliner Börsen-Zeitung*, 16 mars 1922. En Hongrie, une grande quantité de billets de banque présentés pour être échangés contre des billets d'État portait des estampilles falsifiées. Ce n'est qu'après de longues négociations que le Gouvernement hongrois a consenti à payer sur ces billets 25 % de leur valeur nominale.

La contrefaçon des estampilles tchécoslovaques a été signalée par R. Kreschagl, *l. c.*, p. 10.

3. C. D. R., VII, p. 21.

4. Ce dernier chiffre a été porté par la suite à 60 lires (Décret royal du 27 novembre 1919, n° 2227), F. Steiner, *l. c.*, p. xi.

5. Cyril Nemec, *La Banque Austro-Hongroise et sa liquidation*, 1925.

CHAPITRE XIII

Système de service commun.

Ce système suppose la création d'une institution spéciale qui assume envers les créanciers la charge de l'ancienne dette et devient en même temps créancier de chacun des États débiteurs pour la partie de l'ancienne dette qui lui incombe (V. *supra*, p. 412).

Pareille institution peut être soit absolument indépendante des créanciers et des débiteurs, soit représenter les États débiteurs ou, par contre, les créanciers.

§ 107

I. — Service commun géré par les États débiteurs.

Prusse-Saxe, *Vienne*, 18 mai 1815[1], art. 11 : « S. M. le Roi de Prusse reconnaît expressément que le papier connu sous le nom de *Cassenbillets* appartient aux dettes du pays, qui doivent être partagées selon les principes établis par l'article 9. S. M. Prussienne promet en conséquence de se charger de la part qui lui reviendra, et tant elle que S. M. le Roi de Saxe, désirant de pourvoir autant que possible au bien-être de leurs sujets respectifs, s'engagent à prendre d'un commun accord, relativement à ce papier, des mesures propres à maintenir son crédit dans les deux territoires. Pour cet effet, *les deux Gouvernements sont convenus d'établir une administration commune de Cassenbillets*, qui sera continuée au moins jusqu'au 1er septembre de cette année, et à laquelle on fournira de commun accord les fonds nécessaires pour maintenir le crédit de ces billets. Ils sont convenus également que les règlements qui subsistent à l'égard des Cassenbillets relativement à leur acceptation dans les caisses publiques et dans d'autres paiements, seront maintenus pendant cette époque, tant dans la partie du Royaume de Saxe cédée à la Prusse que dans celle qui reste à S. M. le Roi de Saxe, et ne pourront être changés sans un commun accord. »

§ 108

II. — Service commun géré par les créanciers.

Après le démembrement de la monarchie austro-hongroise, le réseau de la Compagnie des Chemins de fer du Sud s'est trouvé situé sur les territoires de plusieurs États. La situation était d'autant plus compliquée qu'une partie de ce réseau avait déjà passé, en 1876, à l'Italie, celle-ci s'étant engagée à verser à la Compagnie une annuité de 29.569.887 fr. 12, jusqu'au 31 décembre 1954, et ensuite une annuité de 12.774.751 fr. 26 jusqu'au 31 décembre 1968 (V. *supra*, p. 496); une autre partie du réseau avait passé, en 1880, à la Hongrie, moyennant une annuité de 240.000 florins or payable

1. De Clercq, t. II, p. 521 et suiv.; M. N. R., t. II, p. 279.

à la Compagnie jusqu'au 31 décembre 1968 (convention du 11 mars 1880).

Traités de *Saint-Germain* et de *Trianon*, art. 320 et resp. 304 : « En vue d'assurer la régularité de l'exploitation des réseaux ferrés de l'ancienne monarchie austro-hongroise, concédés à des compagnies privées, et qui, en exécution des stipulations du présent traité, seraient situés sur le territoire de plusieurs États, la réorganisation administrative et technique des dits réseaux sera réglée, pour chaque réseau, par un accord passé entre la Compagnie concessionnaire et les États territorialement intéressés.

« Les différends sur lesquels ne pourrait pas se faire l'accord, y compris toutes questions relatives à l'interprétation des contrats concernant le rachat des lignes, seront soumis à des arbitres désignés par le Conseil de la Société des Nations.

« Pour la Compagnie du Chemin de fer du Sud de l'Autriche, cet arbitrage pourra être demandé soit par le Conseil d'administration de la Compagnie, soit par le *Comité représentant les porteurs d'obligations*. »

En exécution de ces dispositions des traités, il a été conclu, le 29 mai 1923, à *Rome*, un accord entre la COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER DU SUD et l'AUTRICHE, la HONGRIE, l'ITALIE et le Royaume SERBE-CROATE-SLOVÈNE *avec l'intervention du Comité représentant les porteurs d'obligations émises par la Compagnie* [1].

Aux termes de cet accord, l'annuité italienne est tout à fait annulée (art. 27); celle de la Hongrie passe à la charge de la Yougoslavie (art. 28). Des redevances payables par chacun des États sont établies pour l'usage des lignes (art. 15 et 29). Les anciennes obligations doivent être échangées (art. 51) contre de nouveaux titres au porteur à revenu variable (annexe D) émis par la Compagnie réformée (*Compagnie des Chemins de fer de Danube-Save-Adrialique*). Un service commun est institué pour ces nouveaux titres sur les bases suivantes :

Art. 5 : « La Compagnie sera représentée et administrée... par un Conseil d'administration composé de 29 membres, à savoir :

a) De 8 membres élus par l'assemblée générale, mais sur présentation des États traversés par les réseaux de la Compagnie...;

b) *De 4 membres élus* par l'assemblée générale *sur présentation de l'Association nationale des Porteurs français de valeurs mobilières*. Au cas où d'autres associations analogues de porteurs d'obligations se formeraient, dont chacune séparément ou plusieurs ensemble devront présenter les intérêts des porteurs d'un quart au moins des obligations émises par la Compagnie, le droit de présentation pour ces 4 membres appartiendra proportionnellement à l'Association nationale ci-dessus mentionnée et à ces autres associations;

c) De 17 autres membres élus librement par l'Assemblée générale des actionnaires, sans distinction de nationalité ou de résidence. »

Art. 30, III : « La totalité des obligataires sera représentée par les administrateurs faisant partie du Conseil d'administration de la Compagnie, conformément à l'article 5, alinéa 1 *b*. Ces représentants forment la représentation exclusive des porteurs d'obligations à l'égard des États contractants et de la Compagnie. En conséquence, les porteurs d'obligations ne peuvent pas faire valoir individuellement leurs droits dans les questions qui concernent les droits communs des porteurs d'obligations. »

---

1. S. D. N., *Recueil*, t. XXIII, p. 255 et suiv., V. aussi B. G. Bl. (d'AUTRICHE), 6 octobre 1923, n° 105, p. 1761 et suiv.

Art. 34 : « Le fonds des obligations est administré par un Comité composé de 4 représentants des obligataires à nommer conformément à l'art. 30. Une délégation du Conseil d'administration de la Compagnie aura le droit d'assister aux réunions du Comité à titre consultatif. »

Annexe : « *L'organisation et la direction de tout le service des titres incombent au Comité. Ce Comité est notamment chargé de* la remise des nouveaux titres en échange des anciennes obligations de la Compagnie,... *du service des obligations et du service des arriérés.* »

Art. 33, I : « Les sommes nécessaires pour l'amortissement des obligations de toutes catégories et pour le paiement des intérêts courants seront exclusivement prélevées sur un fonds destiné à assurer le service de l'intérêt et de l'amortissement des obligations de la Compagnie des Chemins de fer Danube-Save-Adriatique (ancienne Compagnie des Chemins de fer du Sud).

II : « Réserve faite des droits de gage ou d'hypothèque qui leur sont attribués dans leur ensemble par le présent accord, les porteurs d'obligations ne peuvent prétendre pour tout ce qui concerne leurs droits et revendications qu'aux ressources du fonds des obligations administré par le Comité mentionné à l'article 34.

III : « Le fonds des obligations devra seul faire face à toutes les réclamations se référant aux obligations et coupons de la Compagnie qui pourraient être soulevées à quelque titre que ce soit ou pour un motif quelconque, le fonds des obligations en supportera toutes les charges et conséquences directes ou indirectes. »

Art. 42, I : « *Les États s'engagent à verser directement au fonds des obligations les sommes qu'ils ont à payer en vertu du présent accord.* A cet accord, les États feront leurs versements à la Banque désignée par le Comité des obligataires, soit en France, soit dans l'un des États contractants; jusqu'à nouvel ordre, cette banque sera la Banque de France. »

§ 109

Caisse commune pour les dettes autrichiennes et hongroises.

L'organisation de cette Caisse repose sur le Protocole d'*Innsbruck* du 29 juin 1923 signé par les délégués des États débiteurs et les représentants des porteurs étrangers de ces dettes et sanctionné le 18 novembre 1924 par la Commission des Réparations; sur l'Accord de *Prague* du 14 novembre 1925 conclu entre les mêmes parties et sanctionné par la Commission des Réparations le 19 mars 1926; sur les Statuts de la Caisse, déposés le 20 décembre 1924 à Paris, et sur le Règlement concernant les rapports entre la Caisse et la Commission des Réparations, établi par cette dernière le 18 novembre 1924 [1].

1. *La nature de cette Caisse* est déterminée de la façon suivante :

Protocole d'Innsbruck, art. 1er : « *Pour représenter auprès des États les porteurs* étrangers des titres ci-dessous énumérés, *il sera constitué* par les Associations susvisées un organisme dénommé « *Caisse Commune des porteurs* étrangers de dettes publiques autrichiennes et hongroises d'avant-guerre », *qui sera chargée de recevoir, pour le compte et au nom des porteurs, les versements effectués par les États* successeurs et les États cessionnaires en vue du service de l'intérêt et de l'amortissement desdits titres et de pourvoir, le cas échéant, à la réfection des titres en circulation. »

Statuts, art. 14 : « ...La Caisse Commune (des porteurs de dettes publiques

1. C. D. R., VII, *passim;* XIII, *passim.*

autrichiennes et hongroises émises avant la guerre) *accepte de se substituer* en pleine autonomie *au regard des porteurs des titres... aux obligations des États* successeurs ou cessionnaires qui ont exactement effectué leurs versements; à l'égard des États n'ayant pas effectué leurs versements, les droits des porteurs représentés par la Caisse Commune restent tels qu'ils sont définis dans les contrats et les traités de paix.

« A partir de sa constitution, *la Caisse se comportera* désormais *à l'égard des porteurs*, tant sous le rapport du service financier que des relations juridiques (oppositions, application de la prescription, etc.), *comme l'ancienne Monarchie austro-hongroise*, dans la mesure où les prestations dues par les États successeurs ou cessionnaires de l'ancienne Monarchie auront été exactement effectuées. »

On ne saurait méconnaître qu'il existe une certaine discordance entre les dispositions précitées du Protocole d'Innsbruck et les Statuts de la Caisse. En effet, aux termes du Protocole, la Caisse est une organisation qui représente les intérêts et les droits des porteurs. D'après les Statuts, par contre, la Caisse se substitue en regard des porteurs des titres aux obligations des États débiteurs et se comporte dans ce sens comme l'ancienne monarchie.

D'après l'article 4 du Protocole, la Caisse sera gérée par un Conseil d'administration comprenant : *a*) Des représentants des porteurs des titres dans la personne de six Associations nationales des porteurs des fonds (française, hollandaise, belge, suisse, italienne, britannique [1]); *b*) Un commissaire délégué, suivant un roulement annuel, par l'ensemble des Gouvernements des États débiteurs, et *c*) Un président, qui pourra être désigné, par roulement annuel, parmi les membres du Conseil qui représentent les trois groupements nationaux de porteurs les plus importants.

En ce qui concerne le commissaire des États débiteurs, l'article 8 des statuts stipule qu'il siège avec voix consultative dans les séances du Conseil et qu'il a le droit de prendre connaissance de la gestion du Conseil, ainsi que d'examiner les livres et autres documents y relatifs. Mais « il ne peut, en aucun cas, s'immiscer dans l'administration ».

2. *Titres dont le service est assumé par la Caisse.*

a) *Dettes non gagées :* rentes or autrichienne 4 % et hongroise 4 %; mandats du trésor autrichien 4 1/2 % 1914 en cinq monnaies; rentes hongroises 4 1/2 % de 1913 et de 1914 en quatre monnaies — appartenant aux porteurs étrangers seulement (Protocole d'Innsbruck, art. 2).

Règlement, art. 12 : « Sont exclus les titres munis de l'estampille d'un État successeur ou cessionnaire... »

Les dettes d'avant-guerre non gagées libellées en couronnes papier et appartenant aux porteurs étrangers ont été laissées hors du règlement.

V. aussi *supra*, p. 329, 504, 509.

b) *Dettes gagées :* Obligations 3 % (ancien réseau et réseau complémentaire) et 4 % de 1900 de la STEG (V. *supra*, p. 291) (Protocole d'Innsbruck, art. 2); rente hongroise 4 % 1910 en quatre monnaies (Accord de Prague, art. 4).

Protocole, art. 8 : « Les titres actuellement en circulation seront, en prin

1. Lors de la constitution définitive de la Caisse, il s'y est joint le groupement de porteurs allemands (Statuts, art. 1 et 6).

cipe, maintenus. La Caisse aura qualité pour délivrer de nouvelles feuilles de coupons... Aucun paiement sur les anciens coupons ne pourra être effectué par la Caisse. »

Règlement, art. 3 : « La Caisse Commune se charge de faire un recensement complet des titres... et de livrer aux porteurs un certificat ou un autre titre de créance (par exemple sous forme d'une nouvelle feuille de coupons). »

Art. 4 : « Cette opération de recensement remplacera le retrait des titres et leur échange contre des certificats incombant à la Commission des Réparations, comme il est prévu à l'annexe » (des art. 203 (186) des Traités, A. S.).

Accord, art. 2 *in fine* : « A la fin de l'année 1926, la Caisse Commune notifiera aux États le nombre de titres recensés par elle pour que puisse être évalué le montant des trimestrialités nécessaires à partir de cette date jusqu'au jour où, les délais de forclusion pour les porteurs étant expirés, la Caisse Commune pourra définitivement fixer le montant requis et arrêter les comptes. »

Les États actifs (V. *supra*, p. 498) sont également admis à la Caisse Commune.

Règlement, art. 15 : « Les États successeurs ou cessionnaires auxquels la Commission des Réparations aura, à la suite d'un excédent vérifié dans leur estampillage, reconnu le droit à une compensation, pourront, pour le montant de cette créance, être admis aussi à la Caisse Commune avec les mêmes droits que les porteurs. Dans ce cas, la Commission des Réparations remettra à la Caisse Commune les titres de compensation correspondant au montant nominal de l'excédent. »

Il faut, cependant, avoir en vue que les porteurs des titres les gardent entre leurs mains, c'est-à-dire qu'ils peuvent les vendre, etc., tandis que les États actifs, par contre, ne détiennent aucun titre : ils n'ont fait qu'estampiller une trop grande quantité de titres appartenant à leurs ressortissants. Du fait d'être admis à la Caisse Commune, ils perdent leur droit de recevoir de la Commission des Réparations des titres de compensation des États passifs; d'autre part, ils ne reçoivent nul autre titre au porteur de la Caisse, mais auront seulement à toucher les paiements à effectuer par la Caisse. Ils n'auront donc pas la possibilité de disposer du capital de leurs créances contre les États passifs.

3. *Répartition entre les États débiteurs de la charge des dettes assurées par la Caisse Commune* (V. *supra*, p. 504).

4. *Paiements prévus pour ces titres.*

Protocole d'Innsbruck, art. 9, al. 2 : « En raison des circonstances économiques et financières qui pèsent sur tous les États intéressés, la charge qui leur incombera vis-à-vis des porteurs de titres se trouvant sur le territoire des États non successeurs et non cessionnaires est limitée à 32 %, commission comprise, du montant de l'intérêt stipulé en or... et (al. 9) à 27 % de la parité or du montant stipulé en plusieurs monnaies... (Annexe à l'art. 9) Le pourcentage de 27 % s'appliquera à la parité de l'une des monnaies dans lesquelles le titre est libellé, au choix de la Caisse, pour sa contre-valeur or au jour de l'échéance. »

Art. 9 *in fine* : « Il est convenu qu'avant l'échéance du 1er janvier 1931, il sera procédé à une revision de la limitation stipulée pour le service du coupon courant, de telle sorte qu'au cas d'amélioration sensible des circonstances financières propres aux États, le pourcentage ci-dessus puisse être relevé et mis en rapport avec cette amélioration. »

On trouve des dispositions analogues dans l'accord de Prague, art. 3 A, al. 3, au sujet des obligations 3 % de la STEG (paiement de 27 %), mais la date de la revision est fixée au 15 janvier 1935.

La rédaction de ces dispositions manque de clarté. Les 27 %, et resp. 32 % ne doivent être payés qu'aux porteurs de titres « se trouvant sur le territoire des États *non* successeurs et *non* cessionnaires ». Mais combien doit être payé sur les titres de la dette *gagée* assumée par la Caisse Commune (*supra*, p. 516), dont les titres se trouvent sur le territoire des États débiteurs?

La revision de la limitation doit être faite avant 1931 (resp. 1926).

Mais qui donc décide définitivement de l'augmentation du pourcentage et que faire si une « amélioration sensible des circonstances » a lieu dans tel État, mais non pas dans tel autre? La revision peut-elle avoir lieu postérieurement à 1931, etc.? Autant de questions qui restent dans le vague.

Le Protocole additionnel, signé à Paris le 15 mars 1926, a spécifié que « l'opposition de deux ou plusieurs États sera nécessaire et suffisante pour empêcher l'adoption d'une proposition de revision et, par voie de conséquence, pour maintenir le *statu quo* ».

Le président de la Caisse Commune, M. P. GAUTHIER, et les représentants des États débiteurs ont joint à ce protocole des lettres au nom du Président de la Commission des Réparations, dans lesquelles ils spécifient que « l'opposition à la revision du taux des pourcentages devra être exercée de bonne foi et fondée sur des faits économiques ».

Si l'opposition n'émane que d'un seul État, « il pourra, maintenant son opposition, cesser, en ce qui le concerne, la mise en application du Protocole ou de l'acte en cause. Se plaçant alors sous le régime des articles 203 (186) des traités de Saint-Germain et de Trianon, il en remplira les obligations vis-à-vis des porteurs » [1].

Il est de toute évidence que ces dispositions ne sont ni satisfaisantes ni suffisantes. En outre, il est entièrement contraire à la bonne règle que *tous* les États débiteurs aient obtenu *la même* limitation. Tant que leur situation financière est très différente, il est évidemment irrégulier de les assimiler tous au débiteur le plus faible.

Un contraste instructif nous est offert sous ce rapport par la convention passée à *Rome*, le 29 mai 1923, entre l'AUTRICHE, la HONGRIE, l'ITALIE et la YOUGOSLAVIE d'une part, et la COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER DU SUD d'autre part (V. *supra*, p. 514). Aux termes de l'art. 15, les redevances des divers États pour l'usage des réseaux situés sur leurs territoires ont été fixées à 22,5 % du revenu brut des lignes exploitées par chacun de ces États (art. 15, § 1); toutefois, « en considération de la situation spéciale » de chacun d'entre eux, il a été établi, pour chaque État individuellement, des facilités spéciales (pour l'Autriche, art. 15, § VI; pour la Hongrie, art. 15, § VIII, et art. 29, § XI; pour la Yougoslavie, art. 29, § II).

Pour les détails, v. Annexes.

5. *La nature des rapports entre la Caisse Commune et les États débiteurs.*

Le Règlement établit que les États débiteurs régleront leurs comptes afférents aux titres détenus par les porteurs étrangers à l'aide de leurs *titres de compensation*.

---

1. C. D. R., XIII, p. 38-42.

Art. 2 : « La Caisse Commune est reconnue par la Commission des Réparations comme seule institution représentant les porteurs pour obtenir en leur nom la livraison des *titres de compensation.* »

Art. 3 : « La Caisse commune se charge de faire un recensement complet des titres visés... et délivrer aux porteurs un certificat ou un autre titre de créance (par exemple sous forme d'une nouvelle feuille de coupons) leur donnant droit à une part dûment proportionnelle des sommes perçues en vertu des *nouvelles émissions de titres de compensation faites en conformité avec l'annexe précitée* » (Annexe à l'article 203 du traité de Saint-Germain et à l'article 186 du traité de Trianon, A. S.).

Art. 5 : « ...La Commission des Réparations remettra à la Caisse Commune les *titres de compensation* émis et livrés par les États débiteurs pour un montant nominal correspondant au montant des anciens titres recensés par la Caisse Commune et dont cette dernière assurera le service. »

Par contre, le Protocole d'Innsbruck spécifie que les États débiteurs participeront aux charges des anciennes dettes dont le service sera assuré par la Caisse Commune, à l'aide de *paiements contributifs.*

Art. 9 (al. 1) : « La quote-part nette *due* par chaque État *pour le service des emprunts...* »

Art. 11 (al. 1 et al. 2) : « ... le montant des *annuités* respectivement *dues* par les États successeurs... »

Art. 12 (al. 1 et 2) : « ...les *annuités* qui leur ont été assignées... la faculté de racheter le montant de leurs *annuités*... un montant correspondant en capital à sa *part contributive* » (V. *infra*, p. 520).

Le Protocole d'Innsbruck stipule, d'autre part, dans son article 10 :

« En cas de manquement, par l'un des États, à l'une des stipulations de la présente convention, les porteurs individuellement, ou les associations de porteurs en leur nom recouvreront intégralement, à l'égard de cet État, les droits qu'ils tiennent des traités et des contrats d'émission des emprunts ci-dessus indiqués. »

Or, au cas où la Caisse Commune aurait reçu des États débiteurs leurs titres de compensation, ainsi que le Règlement l'avait établi, les États débiteurs, quoiqu'il advînt par la suite, n'auraient pas, évidemment, d'autres engagements que ceux qui résultent de ces titres de compensation, — d'autant plus que le Règlement, art. 6 *in fine*, envisage la *distribution* éventuelle de ces derniers titres (selon toute évidence, entre les porteurs d'anciens titres). En outre, on ne comprend pas pourquoi l'article 10 du Protocole n'envisage pas le recouvrement intégral des droits (que les porteurs tiennent des traités et des contrats) par la Caisse Commune elle-même, qui est le représentant reconnu des porteurs.

Le Protocole, art. 13, al. 1, stipule d'autre part : « Les États successeurs et les États cessionnaires auront la faculté de remettre à la Caisse, et d'accord avec elle, en représentation du capital des annuités non exigibles dont ils sont respectivement redevables, des titres de leur dette nationale. »

Ici on ne comprend pas ce que sont « les annuités non exigibles dont ils sont redevables ». S'agit-il de paiements contributifs qui ne sont pas encore venus à échéance? S'il en est ainsi, comment le capital de ces annuités doit-il être calculé, puisque ces annuités ont été réduites jusqu'à 1931 à 27 % et à 32 % respectivement?

L'article 13, al. 2, stipule que ces titres « seront inscrits au nom du Conseil d'administration de la Caisse et déposés dans une banque choisie d'un commun accord par le Conseil d'administration et le Gouvernement de l'État successeur ou cessionnaire intéressé. En cas de suspension de paiement sur les coupons de ces titres, les porteurs recouvreront *de plano* leurs droits aux annuités prévues par la présente convention. »

Ici encore, on ne comprend pas comment les porteurs recouvreront leurs droits aux annuités (lesquels, d'ailleurs, appartiennent plutôt à la Caisse Commune), du moment que les titres en question ne sont pas retournés à l'État qui les a créés. Quelle est la portée de ces titres du moment qu'ils sont inscrits non pas au porteur, mais au nom de la Caisse, et qu'ils doivent, en outre, être déposés (et bloqués? Mais alors, pour combien de temps et à quelles conditions?) dans une Banque choisie d'un commun accord? Comment concilier ces dispositions, vagues et contradictoires en elles-mêmes, avec celles du Règlement citées plus haut?

Protocole, art. 12 : « Sous réserve d'avoir versé régulièrement, pendant trois exercices successifs, toutes les annuités qui leur ont été assignées, les États successeurs et les États cessionnaires auront respectivement la faculté de racheter, d'accord avec les représentants des porteurs, le montant de leurs annuités. Ce rachat pourra être effectué soit en espèces, soit par la remise des titres de rente de l'État rachetant. Les sommes qui seront encaissées par la Caisse du chef de ce rachat pourront être affectées soit au remboursement à la suite d'offres publiques, soit au rachat en bourse, soit enfin à un remboursement partiel du capital des titres de cette catégorie qui seront en circulation.

« A l'expiration d'un délai de 15 ans de service régulier et ininterrompu à partir du 1er janvier 1925, chaque État aura la faculté de racheter, pour son propre compte, sur le marché, des titres administrés par la Caisse pour un montant correspondant en capital à sa part contributive. L'État rachetant aura, dans ce cas, à remettre les titres rachetés à la Caisse pour vérification de l'opération, en vue d'obtenir sa libération définitive. »

Ces dispositions manquent également de clarté. L'al. 1 parle du droit des États débiteurs de racheter, d'accord avec les représentants des porteurs (pourquoi pas avec la Caisse Commune?), le montant de leurs annuités. Mais comment le prix du rachat est-il établi? (V. *supra* au sujet de l'art. 13, p. 519).

En ce qui concerne le rachat des titres sur le marché on ne voit pas trop si on peut en acheter *pour n'importe quelle* somme et *n'importe quelle* catégorie, jusqu'à concurrence d'une somme globale, ou bien si le montant de *chaque* catégorie de ces titres rachetés doit correspondre en capital à la part contributive de l'acheteur afférente à la catégorie des titres donnée.

Quant au fond de ces dispositions, il convient de signaler qu'il est *irrégulier* d'accorder à la Caisse Commune (al. 1) et aux États débiteurs (al. 2) le droit d'acheter en Bourse les titres administrés par la Caisse Commune. — *Les sommes versées ou à verser par un État débiteur appartiennent à tous les porteurs et doivent servir à assurer le service de tous les titres en circulation.* On ne saurait employer les sommes versées ou à verser à la Caisse Commune par un État à satisfaire tels ou tels porteurs en leur achetant leurs titres alors que les autres porteurs demeurent en présence de autres États débiteurs, lesquels, éventuellement, ne veulent ou ne peuvent pas assurer les paiements qui leur incombent.

L'art. 11, al. 2, du Protocole d'Innsbruck stipule : « Dans le cas où le total des versements effectués dans le courant de l'exercice serait inférieur au montant total des annuités dues par les États, *la Caisse répartira les sommes ainsi encaissées entre les différentes catégories d'emprunts pour leur prorata respectif.* »

Mais alors, comment admettre que l'un des États débiteurs emploie à acheter tels ou tels titres à tels ou tels porteurs les sommes dont il est redevable envers tous les porteurs et qui doivent être réparties entre tous les titres servis par la Caisse Commune?

L'accord de Prague a modifié ainsi que suit les dispositions de l'article 12 du Protocole d'Innsbruck :

Art. 5 : « 1. Les titres d'emprunts amortissables ne seront pas amortis par voie de tirage au sort à 27 % de leur montant nominal jusqu'à la fin de 1930, mais ils seront rachetés par les États... et présentés pour annulation à la Caisse Commune à la fin de chaque semestre.

« 2. Chaque État... présentera à la Caisse Commune, à la fin de chaque semestre, un nombre de titres correspondant à la quote-part de l'amortissement contractuel qui lui a été attribué par la Commission des Réparations, étant entendu que, si les États présentent à la Caisse Commune un nombre de titres inférieur au montant qui leur incombe, les titres non présentés continueront à porter intérêt à la charge des États...

« 3. Les titres rachetés par les États..., et qui seront remis à la Caisse Commune seront l'objet d'une comptabilité spéciale en vue de déterminer, d'après le nombre des titres ainsi remis, de quel montant la trimestrialité due par chaque État et qui suivra la remise des titres devra être réduite ou augmentée pour permettre d'assurer le service des titres restant en circulation.

« 4. A la fin de 1930, un tableau sera dressé de l'opération totale et, s'il apparaît alors qu'un État a racheté un nombre de titres inférieur à la quote-part qui lui a été attribuée, les titres non rachetés seront pris en compte dans le plan des amortissements futurs. »

Dans la mesure où il s'agit d'autoriser les divers États débiteurs à acheter des titres en Bourse afin d'amortir leur part des dettes gérées par la Caisse Commune, ces dispositions prêtent aux mêmes objections que celles précédemment formulées (V. aussi *supra*, p. 505-6).

Du reste, la rédaction, ici encore, manque de clarté. Le rachat n'est-il admis que pour les titres d'emprunts *amortissables* (al. 1) ou pour d'autres aussi? Que veut dire l'expression (al. 4) : « *s'il apparaît* à la fin de 1930 qu'un État a racheté un nombre de titres inférieur à sa quote-part, *les titres non rachetés seront pris en compte* dans le plan des amortissements futurs »? Et s'il arrive que tous les États débiteurs aient racheté un nombre de titres égal à leurs quote-parts, les titres non rachetés seront-ils pris en compte dans le plan des amortissements futurs?

En ce qui concerne les obligations 3 % et les obligations 4 % 1900 de la STEG (réseau ancien et réseau complémentaire), l'Accord de Prague, art. 3, *in fine* a établi que « les États auront la faculté de se libérer de leur charge d'amortissement par la remise de titres... Au cas où le nombre des titres compris dans cette remise serait inférieur à celui prévu..., la différence fera l'objet de tirages à effectuer par la Caisse commune... Les titres ainsi tirés

seront remboursés en francs or sur la base de 27 % et resp. en francs français pour leur montant nominal. »

Cette disposition prête également à des objections analogues à celles précédemment exposées.

Les dispositions que nous venons de citer nous amènent donc aux constatations suivantes :

1° Effectuer le tirage et l'amortissement des titres à l'aide d'un versement de 27 % est irrégulier, car on cause ainsi un préjudice injustifié aux porteurs qui ont tout lieu de compter sur une augmentation ultérieure de ce pourcentage [1].

2° Effectuer un rachat en Bourse de titres à compte des sommes versées par les États débiteurs est également irrégulier, car ces sommes appartiennent à tous les porteurs et doivent assurer le règlement de leurs créances au cas où il y aurait par la suite quelque difficulté éventuelle à recevoir des États débiteurs les sommes qui leur incombent.

Le seul moyen régulier, dans les conditions concrètes du cas en question, serait de constituer, par les soins de la Caisse Commune, un fonds de réserve, lequel — après avoir atteint un montant suffisant — devrait être réparti entre *tous* les porteurs, à titre d'amortissement partiel de leurs créances.

---

1. Parmi ceux qui ont protesté, à la Conférence de Prague, contre cette « forced amortization », étaient les représentants britanniques. V. *Debts of the old Austro-Hungarian Monarchy*, issued by the COUNCIL OF FOREIGN BONDHOLDERS, p. 5.

DEUXIÈME PARTIE

Établissement des quote-parts.

CHAPITRE XIV

Clef de la répartition.

SECTION I. — CLEF ABSOLUE ET CLEF RELATIVE.

Pour déterminer la part de l'ancienne dette, qui doit être portée à la charge d'un État cessionnaire ou successeur, on peut se servir de telles ou telles données adoptées comme clef de répartition soit *absolue*, soit *relative*.

§ 110

I. — CLEF DE RÉPARTITION ABSOLUE.

Supposons qu'il ait été détaché de l'ancien État un territoire qui implique des domaines d'État d'une valeur de 100 millions de francs. Si l'on adopte pour clef de répartition absolue la valeur de ces domaines, il faudra donc porter à la charge du territoire détaché 100 millions de francs d'ancienne dette.

Comme clef de répartition absolue peut être utilisé, entre autres choses :

1° Le montant de l'avoir que l'ancien État perd avec le territoire détaché (revenus publics, biens publics, richesses naturelles, etc., etc.).

Aux termes du traité de paix ITALIE-TURQUIE, *Lausanne*, 18 oct. 1912 [1], la Turquie cédait à l'Italie les provinces de Tripoli, cette dernière s'engageant (art. 10), à assurer une partie du service de la dette ottomane « correspondante à la moyenne des sommes qui, dans chacune des trois années précédentes à celle de la déclaration de la guerre, ont été affectées au service de la dette publique sur les recettes des deux provinces » (V. aussi *supra*, p. 452).

Ainsi donc, dans ce cas, l'Italie s'engageait à assumer une partie du service de la dette ottomane, assimilée au montant *absolu* des revenus publics qui avaient été affectés au service de cette dette dans les provinces tripolitaines [2].

---

1. M. N. R. G., 3e sér., t. VII, p. 8.

2. Le traité fixait le minimum de la somme à payer par l'Italie à 2 millions de lires d'annuité, soit à 50 millions de capital. La Turquie avait d'abord réclamé 80-100 millions de lires. V. (LIVRE ORANGE) *Recueil de documents*

2° On peut adopter pour clef absolue le montant des sacrifices matériels et pécuniaires que les besoins du territoire détaché avaient valus à l'ancien État (capitaux investis par le Trésor dans la construction des chemins de fer, des ports, des forteresses, des édifices publics, etc.; les dépenses nettes de l'ancien État en faveur de ce territoire, c'est-à-dire les dépenses du Trésor destinées à couvrir le déficit de ce territoire). En pareil cas, peuvent être prises en considération soit toutes les dépenses de l'ancien État, soit, plus spécialement, celles effectuées à compte des fonds provenant des emprunts qu'il avait conclus pour les besoins particuliers du territoire en question.

D'après le traité du 29 août 1825 [1], le roi Jean VI de PORTUGAL cédait ses droits sur le BRÉSIL à son fils aîné et reconnaissait l'indépendance complète de ce pays. Le Brésil s'engageait à payer au Portugal, sur diverses prétentions, 2 millions de l. st. (art. 1). D'après l'art. 2 : « For the payment of this sum, H. I. M. takes on the treasury of Brazil the loan which Portugal contracted in London in the month of October 1823, paying the remainder to make up the amount of the said 2 m. l. in the space of a year after the ratification of the present treaty. »

3° On peut adopter pour clef absolue le montant des services et des avantages que l'ancien État amoindri se propose d'accorder à l'avenir au territoire détaché, etc.

BELGIQUE-HOLLANDE, 5 novembre 1842 [2], art. 63 : « Pour prix des avantages de navigation et de commerce assurés à la Belgique par le traité du 19 avril 1839 (il est transféré à la charge de la Belgique, A. S.), une rente au profit du Gouvernement néerlandais de 400.000 florins. » V. *supra*, p. 83-84, 280-2 et 373.

L'application d'une clef absolue de ce genre repose sur la théorie erronée dont nous avons parlé plus haut (p. 75-84), suivant laquelle la succession des dettes d'État serait une question des rapports entre l'ancien État amoindri et les États cessionnaires ou successeurs et résulterait du règlement des comptes entre ces États.

Après tout ce que nous avons déjà dit au sujet de cette théorie, il sera inutile de reprendre notre argumentation pour démontrer l'irrégularité de l'application d'une clef absolue. Il nous suffit de signaler qu'un pareil procédé peut aboutir à ce qu'un territoire soit trop chargé de dettes en regard de sa force contributive, et que tel autre, par contre, ne le soit pas assez, situation qui risque de causer un préjudice injustifié aux créanciers de l'ancienne dette. Quant au fond, la répartition de l'ancienne dette

diplomatiques relatifs aux événements dans la presqu'île balkanique; août 1912-juillet 1913, Saint-Pétersbourg, 1911, p. 11 (en russe).

1. M. N. R. G., t. VI, p. 799.

2. M. N. R. G., t. III, p. 613.

suivant telle ou telle clef absolue n'a, somme toute, rien à voir à la succession des dettes d'État. Celles-ci grèvent au même titre *toutes* les parties du territoire de l'État. Si, à la suite d'une transformation territoriale de ce dernier, ses anciennes dettes sont sujettes à une répartition, celle-ci doit être effectuée de telle façon que chaque partie du territoire se trouve chargée d'une partie de l'ancienne dette qui réponde à sa force contributive et ne soit — relativement — ni plus lourde ni plus légère que la part de l'ancienne dette transférée à la charge de telle autre partie du même territoire.

De l'application de la clef absolue se rapproche, sans toutefois coïncider avec elle, le cas où *une dette déterminée* (ou un emprunt déterminé) n'est pas répartie entre tous les territoires de l'ancien État, mais se trouve *attribuée* à tel ou tel d'entre eux, suivant l'emplacement des gages afférents à cette dette (sur les dettes gagées, V. *supra*, ch. VI) ou l'endroit où furent dépensés les fonds provenant de cette dette (V. *supra*, p. 71-4). On peut, dans une certaine mesure, classer sous la même rubrique le cas où *des titres déterminés de l'ancienne dette sont attribués* à tel ou tel État suivant la résidence ou la nationalité des propriétaires de ces titres, les divers États débiteurs n'assumant définitivement que ceux de ces titres qui appartiennent à leurs ressortissants, auquel cas l'attribution est définitive et n'entraîne pour ces États aucun règlement ultérieur ni aucune compensation réciproque quelle qu'elle soit (V. *supra*, p. 484).

Par contre, si de tels règlements ont lieu, c'est qu'on applique, en fait, quelque autre clef, l'attribution des divers titres de l'ancienne dette suivant la résidence des porteurs n'étant en pareil cas qu'un des *procédés* de répartition de la dette (V. *supra*, p. 486).

M. HUBER[1] n'est pas suffisamment explicite sur ce point. Selon lui « treten uns in der Staatenpraxis vier Arten der Schuldenübernahme entgegen : 1. Teilung im *Verhältniss* zum Gebiet, 2. Teilung im *Verhältniss* zur Befölkerung, 3. Teilung im *Verhältniss* zu den Steuerleistungen des abgetretenen Gebietes, 4. Teilung *nach* der Nationalität der Gläubiger ».

Les trois premières clefs sont *relatives*, la quatrième est *absolue*, et du reste ce quatrième système ne fournit pas toujours une clef de répartition, mais, parfois, rien qu'un *procédé* de répartition (V. *supra* § 96 et 101). Cette dernière réserve manque chez M. KUBER.

§ 111

II. — CLEF DE RÉPARTITION RELATIVE.

En cas d'application d'une clef relative, l'ancienne dette est répartie entre tous les territoires de l'ancien État *en proportion* de l'importance de l'objet adopté pour clef et afférent à chacun de ces territoires. Supposons, par exemple, qu'on ait adopté comme clef la valeur des domaines d'État et que l'ancien État en ait possédé pour 1.000 millions de francs, dont le territoire A pour

1. *L. c.*, p. 91.

400 millions et le territoire B pour 600 millions. En pareil cas, quel que soit le montant absolu de l'ancienne dette, le territoire A devra en assumer 40 % et le territoire B 60 %.

Les dettes de l'ancien État doivent être réparties entre les divers territoires *suivant une commune mesure;* c'est pourquoi il faut que soit établie, pour cette répartition, une clef relative.

A ce sujet, il y a lieu d'observer les règles suivantes :

1. *Les dettes d'État grevant le territoire entier de l'État qui les a contractées, leur répartition en cas d'une transformation territoriale de cet État doit être effectuée en proportion de la force contributive de chaque partie du territoire démembré.* Cette règle ne demande aucune explication spéciale. Elle découle de tout ce qui a été exposé plus haut (V. *supra*, chap. II).

2. *Quand même il aura été établi que tels ou tels territoires de l'État débiteur (ou États membres d'une Union ou d'un État fédéral) assureraient chacun une part déterminée des dépenses générales ou du service de la dette de l'État (ou resp. de la dette de l'État fédéral, etc.), pareilles dispositions, à moins d'être expressément spécifiées au moment de la conclusion de la dette et d'avoir une valeur juridique pour les créanciers, ne seront point obligatoires pour ces derniers.*

Elles ne concernent, en effet, que les rapports intérieurs entre ces territoires ou resp. États. Si le lien entre ceux-ci vient à se rompre et qu'une répartition d'après les quote-parts établies par une loi ou resp. une convention entre les États risque de léser les intérêts des créanciers, ces derniers ont le droit de demander que la répartition de l'ancienne dette soit faite en proportion de la force contributive des territoires en question.

CROATIE-SLAVONIE. Le compromis entre la HONGRIE et la CROATIE SLAVONIE de 1868 (loi hongroise du 19-23 nov. 1868) établissait

Art. 4 : « ... les royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Slavonie reconnaissent comme valables et obligatoires pour eux-mêmes les arrangements compromissoires déjà arrêtés... par les articles de loi XIV, XV et XVI de 1867... » (V. *supra*, p. 132-3).

Art. 11 : « Les royaumes de Dalmatie, de Croatie et de Slavonie reconnaissent qu'ils devraient participer, dans la mesure de leur puissance contributive, aux dépenses nécessitées, d'une part, par les affaires reconnues communes aux royaumes de la couronne hongroise et aux autres pays de Sa Majesté et, de l'autre, par celles déclarées communes à tous les pays de la couronne hongroise. »

Art. 12 : « La quote-part correspondante à la puissance contributive, calculée suivant les mêmes éléments officiels suivant lesquels a été établie, pour une période de dix années, la quote-part contributive des pays de la couronne hongroise dans les dépenses des affaires communes avec les autres pays de Sa Majesté (V. à ce sujet, *infra*, p. 555, A. S.), forme pour le même laps de temps, pour le royaume de Hongrie ensemble avec la

Transylvanie 93,5592201 % et pour les royaumes de Croatie et de Slavonie — 6,4407799 %[1]. »

Ainsi donc, la quote-part de la Croatie-Slavonie[2] dans les dépenses de la Hongrie avait été fixée jusqu'à 1879 à 6,44 %. Elle était calculée d'après le rendement des impôts directs (à l'exception de la taxe d'exemption du service militaire et de l'impôt sur les transports), des droits de timbre, d'actes judiciaires et du produit des régies du tabac et du sel. En 1880, les quotes-parts respectives ont été portées à 94,4299011 % et 5,5700989 % et par la loi du 10 décembre 1889 à 92,064805 % et resp. 7,935195 %. A partir de 1904, la quote-part de la Croatie-Slavonie a été fixée à 8,127 %[3].

Le traité de *Trianon*, art. 186, § 2, alinéa 1 *in fine*, stipule au sujet de la Croatie-Slavonie :

« Lorsque, antérieurement au 28 juillet 1914, il existait des accords financiers relatifs à la dette publique hongroise non gagée, représentée par des titres, la Commission des Réparations pourra tenir compte de ces accords en procédant à la répartition de cette dette entre les États ci-dessus mentionnés. »

La Commission des Réparations adopta les bases qui figuraient dans le compromis de 1868, mais, considérant que la quote-part de 1904 était fondée sur des chiffres déjà anciens et par là même périmés, elle *édifia un nouveau calcul, en partant des chiffres des années* 1911-1913. De cette façon, la Commission des Réparations fixa la quote-part de la Croatie-Slavonie dans les dettes hongroises à 7,85 %[4].

Ainsi donc, dans l'occurrence, la Commission des Réparations se basait, non pas sur les chiffres établis en 1903, mais sur les chiffres afférents aux années 1911-1913, qu'elle considérait comme plus adéquats.

D'autre part, cependant, la Commission des Réparations se considérait comme liée par les dispositions sur lesquelles avait été fondé le calcul de 1903; c'est pourquoi elle adopta les chiffres de 1911-1913, mais afférents aux mêmes revenus qui avaient été à la base des calculs précédents. Il est fort probable que ces revenus conviennent, en effet, aux besoins pratiques de la cause. Toutefois, aucune nécessité *juridique* ne commandait que la quote-part de la Croatie-Slavonie fût calculée précisément sur la base de ces revenus.

(Au sujet du compromis entre l'AUTRICHE et la HONGRIE, V. *supra*, p. 432, 435-40).

---

1. HORN, *Le Compromis de* 1868 *entre la Hongrie et la Croatie* (thèse), Paris, 1907, p. 207 et suiv.

2. La Dalmatie se trouvait non pas sous la domination hongroise, mais sous celle de l'Autriche; c'est pourquoi l'article 12 n'en fait pas mention. Suivant l'article 19, au cas où la Dalmatie serait réunie à la Croatie-Slavonie, elle serait tenue à prendre part aux dépenses de ces royaumes et à celles des affaires communes.

3. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 20.

4. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 21.

§ 112

3. *La répartition de l'ancienne dette doit être effectuée en proportion de la force contributive de chaque partie du territoire démembré, telle que cette force se présente au moment de la répartition.*

Supposons que l'ancien État ait contracté en 1880 une dette de 100 millions de francs. En 1910, il s'est divisé en deux États indépendants A et B; la répartition de l'ancienne dette n'a lieu qu'en 1920. Supposons ensuite que lors de la conclusion de la dette, en 1880, la force contributive du territoire A était de 50 %, lors du démembrement de l'ancien État en 1910, de 60 %, et au moment de la répartition de l'ancienne dette en 1920, de 40 %, celle du territoire B étant (resp.) de 50 %, 40 % et 60 %. Dans ces conditions, la part de l'ancienne dette devant être assumée par A, sera-t-elle de 50, de 60 ou de 40 millions de francs, et celle devant être assumée par B de 50, de 40 ou de 60 millions?

La date de la conclusion de la dette n'a évidemment aucune importance dans la question de l'établissement des quote-parts des États débiteurs. La dette a été contractée au nom et pour le compte de l'ancien État dont les territoires A et B faisaient partie. Tout l'ensemble des territoires de l'ancien État en était grevé. Quels que fussent les changements intervenus dans la corrélation des forces contributives de A et B, ils n'avaient aucune importance ni pour les créanciers ni pour l'État débiteur, puisque les deux territoires, qui faisaient partie d'un seul et même État, assuraient par l'ensemble intégral de leurs ressources le service d'une dette qui leur incombait en commun. Si, par exemple, le territoire A avait été dévasté à la suite d'un tremblement de terre, le gouvernement devait utiliser pour le service de la dette entière les ressources du territoire B, et les créanciers avaient le droit d'y compter.

H. Appleton [1]. « Que la mer, en effet, vienne à submerger par exemple la Corse ou la Bretagne, la France ne paierait-elle pas, malgré tout, les coupons de sa rente? »

Il existait, pour ainsi dire, une responsabilité solidaire entre les deux territoires. La responsabilité de chacun d'entre eux ne se bornait aucunement à la part de l'ancienne dette proportionnelle à sa force contributive (V. *supra*, p. 90-91). Il est donc évident que la date à laquelle la dette fut contractée ne joue dans l'occurrence aucun rôle.

Quant à savoir si c'est la *date du démembrement* ou *celle de*

1. *L. c.*, p. 148.

la répartition [1] qui doit être prise en considération pour déterminer les quote-parts de chacun des États débiteurs, il convient d'avoir en vue ce qui suit.

Nous avons déjà montré (V. *supra*, § 78) que, du point de vue juridique, la répartition de la dette implique l'extinction de l'ancienne dette et la création d'une ou de plusieurs nouvelles dettes.

Du moment qu'il en est ainsi, il est évident que jusqu'à sa répartition l'ancienne dette continue comme auparavant à grever tous les territoires ayant fait partie de l'ancien État au nom et pour le compte duquel cette dette avait été contractée. Jusqu'au moment de la répartition ou resp. de la délimitation et la prise en charge par les États débiteurs des parties de l'ancienne dette leur incombant (V. *supra*, p. 91-93), la teneur matérielle des droits des créanciers et des obligations afférentes aux territoires grevés de l'ancienne dette demeure en quelque sorte sans changement (V. *supra*, p. 96) : pour ce qui touche l'ancienne dette et tant qu'elle n'est pas encore répartie, l'ancien État doit être considéré comme continuant d'exister dans ses anciennes limites territoriales. Le passif n'étant pas encore liquidé, l'actif doit être réputé exister intangible pour les besoins de la liquidation.

A ce sujet, il est intéressant de citer les dispositions de droit privé concernant la liquidation d'une société commerciale.

Code de Commerce ALLEMAND, § 156 : «Bis zur Beendigung der Liquidation kommen in Bezug auf das Rechtsverhältniss der bisherigen Gesellschafter unter einander, sowie der Gesellschaft zu Dritten die Vorschriften des zweiten und dritten Titels (qui règlent ces rapports *pendant la durée de la société*, A. S.) zur Anwendung... »

BAUDRY-LACANTINERIE [2] constatent qu'il existe d'après le droit FRANÇAIS « une fiction en vertu de laquelle la société en nom collectif est réputée durer encore pendant la liquidation; l'actif social doit être considéré comme appartenant toujours à la société et non pas aux associés par indivis [3]. »

COUR D'APPEL D'AIX, 1re Ch., 23 déc. 1924 [4] : « ... une société se survit à elle-même pour les besoins de sa liquidation. »

LOI BELGE, art. 111 : « Les sociétés commerciales sont, après leur dissolution, réputées exister pour leur liquidation. »

Ainsi donc, les quote-parts de l'ancienne dette qui doivent être assumées par les États débiteurs ne peuvent être déterminées que dans la proportion de la force contributive des ter-

1. La question de ces deux dates a été soulevée au sujet de la répartition de la dette russe à l'occasion des travaux de la Commission des experts français et soviétiques en 1925. V. B. ELIACHEFF, *La dette russe*, Revue d'économie politique, 1925, n° 5, p. 1079 et suiv.

2. *Droit civil. Les obligations*, 3e éd., t. III, Paris, 1908, p. 310.

3. *Ib.*, p. 309.

4. *Gazette du Palais*, 5 janvier 1926.

ritoires en question, telle qu'elle se présente lors de la liquidation de l'ancienne dette et non telle qu'elle se présentait lors du démembrement de l'ancien État.

En effet, si une des parties du territoire de l'ancien État avait été dévasté par un tremblement de terre avant le démembrement de ce dernier, on aurait certainement tenu compte, lors de l'établissement des quote-parts de l'ancienne dette sujette à répartition, de l'état de choses créé par le cataclysme. Pourquoi alors n'en tiendrait-on pas compte, si un tel événement se produisait après le démembrement, mais avant la répartition de l'ancienne dette? L'ancienne dette n'est pas encore liquidée, elle existe telle qu'elle était avant le démembrement. Pour les besoins de la liquidation de l'ancienne dette, l'ancien État doit être considéré comme existant tel qu'avant son démembrement. Pourquoi donc imposer à bon escient à un des territoires une charge qui est manifestement au-dessus de sa force contributive relative ou même au-dessus de sa capacité de paiement, et causer, par conséquent, un préjudice certain aux créanciers et au territoire en question?

En dehors des causes d'ordre naturel, la corrélation des forces contributives des territoires peut se trouver modifiée sous l'effet des causes politiques et économiques.

Après la constitution des États indépendants, l'un d'entre eux, B, poursuit une politique économique et financière rationnelle et prudente grâce à laquelle il arrive entre 1910 et 1920 à accroître considérablement son bien-être. Par contre, l'État A a passé la même période de temps à faire des guerres, il n'a pas soutenu des relations économiques normales avec d'autres États, n'a pas développé son industrie et son agriculture, mais les a au contraire ruinées par sa mauvaise politique économique et financière; au lieu d'attirer dans le pays des capitaux étrangers, il a détruit les capitaux que le pays possédait auparavant. D'où l'appauvrissement de l'État A. Dans ces conditions, on pourrait formuler contre la thèse que nous avons exposée plus haut les objections suivantes :

1. Les deux territoires A et B se sont séparés en 1910. Imposer en 1920 à l'État B une somme plus forte et à l'État A une somme plus faible que celles qui leur incombaient respectivement en 1910 serait injuste, l'État B n'étant aucunement coupable des événements qui se sont produits dans l'État A, c'est le régime politique ou économique de l'État A qui l'a appauvri.

En effet, on peut admettre qu'une répartition d'après la force contributive relative de deux territoires telle qu'elle se présente en 1920 soit désavantageuse pour B, et que ce dernier ait par conséquent ses raisons d'en être mécontent.

Toutefois, il faut tenir compte des considérations suivantes : si l'État B avait assumé en 1910 sa part de l'ancienne dette dans la proportion de sa force contributive telle qu'elle se présentait en 1910, il n'aurait rien à voir aux conséquences fâcheuses du régime économique ou politique de l'État A qui se sont produites en 1920

D'autre part, si l'appauvrissement de l'État A est dû non pas au régime de son gouvernement, mais à un tremblement de terre, l'État B, bien que n'en étant aucunement coupable, doit subir les conséquences de cet événement, puisqu'au moment où celui-ci s'est produit, il n'a pas encore liquidé ses obligations afférentes à l'ancienne dette. Le point décisif est que toutes les considérations susvisées concernant l'injustice présumée de telle ou telle répartition vis-à-vis de tel ou tel État ne concernent pas les créanciers. L'ancienne dette n'est pas encore liquidée. Il faut donc tenir compte de la situation telle qu'elle se présente au moment de sa liquidation.

2. L'appauvrissement de l'État A est dû à son régime économique et politique. Mais, si le régime de l'État A change pour le mieux, la force contributive de son territoire devra s'accroître. C'est pourquoi il semblerait injuste d'adopter comme base de répartition la situation créée par un tel régime éventuellement passager; il faudrait partir plutôt des possibilités latentes, lesquelles, sous un autre régime, détermineraient une recrudescence effective de la richesse nationale, etc.

Cette considération est tout à fait justifiée (V. *infra*, § 115), mais seulement sous la réserve des conditions suivantes :

1° S'il est établi, d'une façon incontestable, que l'état de choses, au moment de la répartition est le résultat d'un mauvais régime de l'État A;

2° S'il y a lieu de considérer ce mauvais régime comme passager;

3° Si le nouveau régime que l'on peut espérer substituer sous peu au régime existant se montre satisfaisant au point de vue de sa politique économique; et

4° Si ce nouveau régime satisfaisant donne des résultats dans un avenir relativement proche.

Il suffit que l'une de ces quatre conditions manque pour que les considérations que nous venons de formuler perdent toute leur signification. En effet :

1° Si le régime actuel n'est pas coupable de la diminution de la force contributive du territoire A, son changement, à la suite de nouvelles perturbations, ne peut donner en lui-même aucun résultat heureux;

2° Si le régime tel qu'il existe au moment de la répartition est mauvais, mais qu'il doive durer encore des dizaines d'années, la question de ce qui adviendra dans 30 ou 50 ans ne saurait intéresser les créanciers : « in the long run, we all are dead ».

3° Si le nouveau régime économique est aussi mauvais que le précédent, fût-ce sous un autre rapport, les choses n'en iront pas mieux;

4° Si le nouveau régime économique ne doit donner de bons résultats que quelque 30 ou 50 ans après sa substitution au précédent, on peut dire également : « in the long run we all are dead ».

Il se pose alors la question suivante. Supposons que l'État A ait été prêt à assumer en 1910 la part de l'ancienne dette qui lui incombait. Cependant, il n'a pas réussi à s'entendre là-dessus avec l'État B, soit que les rapports diplomatiques entre les deux États n'aient pas été rétablis avant 1920, (V. par exemple le

cas Belgique-Hollande en 1830-1839, *supra,* p. 284-6, 337, 349-372-3), soit qu'il leur ait été impossible d'en arriver à un accord sur toutes les questions relatives à la répartition. Par conséquent, c'est bien malgré lui que l'État A n'a pas assumé en 1910 la part de la dette qui lui incombait; il aurait donc été injuste de lui imposer en 1920 une somme plus forte qu'il n'aurait dû assumer en 1910.

Au sujet de ce cas, il convient de noter en premier lieu que les circonstances en question ne concernent pas les créanciers. D'autre part, l'État A, s'il était dans l'impossibilité d'engager des pourparlers ou d'arriver à un accord avec B, eût pu recourir à un tribunal international ou même assumer de son propre chef une partie déterminée de l'ancienne dette (V. *supra*, p. 92-93); en assumant un engagement de ce genre et pour peu que le montant de cet engagement fût conforme à sa force contributive relative en 1910, l'État A n'aurait plus couru le risque de voir sa quote-part augmentée (ou réduite) d'après les données de 1920, car il aurait d'avance reconnu et assumé sa part de l'ancienne dette, ne fût-ce qu'en dehors des formes usuelles de convention entre États débiteurs.

Supposons, par exemple, que le territoire A, détaché en 1910, ait été tenu, d'après les données de cette année, d'assumer 50 % d'une dette de 100 millions de francs.

S'il l'a réellement fait de la façon que nous venons d'indiquer et qu'au moment du règlement définitif en 1920, sa force contributive relative se fût accrue à 60 % ou réduite à 40 %, cette circonstance ne changerait rien à la situation : le territoire A conserverait à sa charge les 50 millions de francs qu'il aurait assumés en 1910 et B serait tenu d'assumer les autres 50 millions.

Prenons maintenant un exemple plus complexe : supposons que l'ancien État se soit divisé en 1910 en quatre États, A, B, C et D, et qu'en proportion de la force contributive de ces territoires, telle qu'elle se présentait lors du démembrement de l'ancien État, ils aient été tenus d'assumer respectivement 30 %, 30 %, 25 % et 15 % de la dette dont le montant s'élève à 200 millions de francs, soit 60, 60, 50 et 30 millions. Supposons ensuite qu'A n'ait assumé, en fait, que 50 millions de francs, B 40, C 50 et D n'ait rien assumé du tout. En 1920, date à laquelle on procède à la répartition définitive de la dette, la force contributive de ces divers territoires se trouve modifiée et représente, respectivement, 36 %, 24 %, 30 % et 10 %. Il y a donc lieu de se demander comment devra se faire la répartition définitive et comment seront établies les quotes parts de ces États. En partant des considérations que nous avons développées plus haut, nous pouvons résumer la solution régulière de la question ainsi que le montre le tableau de la page suivante :

En effet : en 1910, C avait assumé toute la part de la dette qui lui incombait; D n'avait rien assumé; A et B n'avaient assumé qu'une certaine portion de ce qui leur incombait, à savoir : A avait

Territoires	A	B	C	D	Total
1° Quotes-parts d'après les données de 1910 (%)	30	30	25	15	100
2° Devaient assumer d'après les données de 1910 (m. de fr.)	60	60	50	30	200
3° Ont assumé en fait (m. de fr.)	50	40	50	-	140
4° Solde non assumé (2°—3°)	10	20		30	60
5° Solde non assumé (4°) égal à... % de la somme devant être assumée (2°) (%)	16 2/3	33 1/3	—	100	—
6° Quote-parts d'après les données de 1920 (%)	36	24	30	10	100
7° Doivent assumer d'après les données de 1920 (m. de fr.)	72	48	60	20	200
8° Le solde non assumé (4°) se réparti : En proportion de 5° à 7° :	12	16	-	20	48
9° Ou en % :	25	33 1/3		41 2/3	100
10° Il en résulte la répartition suivante du solde non assumé (4°) (m. de fr.)	15	20	—	25	60
11° Total (3° + 10°)	65	60	50	25	200
12° Différence (+, —, =) entre le total (11°) et les quote-parts, d'après les données de : 1910 (2°)	+ 5	—	—	— 5	—
13° Différence (+, —, =) entre le total (11°) et les quote-parts, d'après les données de : 1920 (7°)	— 7	+ 12	— 10	+ 5	—

omis d'assumer 16 2/3 % de sa quote-part, B 33 1/3 % de la sienne. Restait à répartir 200 — 140 millions de francs = 60 millions de francs de l'ancienne dette.

Si la répartition avait été intégralement effectuée en 1910, A aurait dû assumer 60 millions de francs, B 60, C 50, D 30.

Si la répartition avait été intégralement effectuée en 1920, A aurait dû assumer 72 millions de francs, B 48, C 60, D 20.

En fait, A avait assumé, en 1910, 50 millions, B 40 et C 50 millions de francs.

Il aurait été injuste de répartir le reliquat de la dette, à savoir 60 millions de francs, en comblant l'insuffisance des quotes-parts assumées par chacun des territoires et en déterminant cette différence; 1° soit, d'après les données de 1910, à savoir : pour A (60 — 50 =) 10 millions de francs; pour B (60 — 40 =) 20; pour C (50 — 50 =) 0 et pour D (30 — 0 =) 30 millions de francs, en total 60 millions de francs;

2° Soit, d'après les données de 1920, à savoir : pour A (72 — 50 =) 22, pour B (48 — 40 =) 8, pour C (60 — 50 =) 10 et pour D (20 — 0 =) 20 millions de francs, en total 60 millions de francs.

Ce serait injuste, car la *totalité de l'ancienne dette* de 200 millions de francs se trouverait ainsi répartie : dans le premier cas, d'après les données de 1910, et dans le deuxième cas, d'après les données

de 1920, alors que ne devaient être réparties d'après les données de 1910 que les 140 millions de francs de l'ancienne dette assumée par les États débiteurs en 1910, et seul le reliquat de 60 millions de francs devait être réparti d'après les données de 1920.

Le solde non assumé de la quote-part de A représente notamment 16 2/3 % de la somme qu'il devait assumer d'après les données de 1910; celui de B 33 1/3 %, celui de D 100 %; d'après les données de 1920, leurs quotes-parts respectives sont de 72, 48 et 20 millions de francs; par conséquent, le solde de leurs quote-parts, d'après ces dernières données, représenterait, respectivement, 12 16 et 20 millions de francs, soit en tout 48 millions. Or, le solde effectif s'élevant à 60 millions de francs, il doit être réparti entre A, B et D en proportion de 12, 16, 20, autrement dit, de 25 %, 33 1/3 %, et 41 2/3 %, d'où il résulte que, sur le reliquat de 60 millions de francs, A doit assumer 15 millions, B 20 millions et D 25 millions de francs.

Il en résulte donc que l'État C qui avait assumé en 1910 tout le montant de la part d'ancienne dette lui incombant d'après les données de 1910 a liquidé de ce fait sa part d'obligation afférente à l'ancienne dette; il est sorti du jeu; les changements ultérieurs survenus dans la force contributive relative des États débiteurs ne le concernent pas; il ne profite pas du fait que sa force contributive relative ait éventuellement diminué en comparaison avec celles des autres États débiteurs, il ne perd rien dans le cas contraire.

D'autre part, les États qui ont manqué en partie (États A et B) ou entièrement (État D) d'assumer en 1910 les parts d'ancienne dette qui leur incombaient d'après les données de 1910, s'exposent à ce que leurs quote-parts différentielles du solde non encore réglé de l'ancienne dette soient augmentées au cas où leur force contributive augmenterait en comparaison avec celle des autres États qui ne se seront pas acquittés de leurs redevances; ils bénéficieront d'une réduction de leurs quote-parts, au cas où le contraire se produirait.

§ 113

4. *En effectuant la répartition de l'ancienne dette d'après la force contributive relative des territoires grevés, telle qu'elle se présente lors de la répartition, il faut tenir compte des facteurs susceptibles d'influencer cette force contributive et qui relèvent du nouvel état de choses créé par le démembrement de l'ancien État.*

La force contributive relative des territoires grevés de l'ancienne dette peut changer sous l'effet des nouvelles formes et conditions de l'existence politique et économique de chacun des territoires en question.

Elle peut diminuer, par exemple, à la suite des faits suivants: la perte par le territoire détaché de débouchés importants qui, auparavant, avaient fait partie du marché intérieur de l'ancien État; la perte du libre accès à la mer, indispensable pour le maintien et le développement de son commerce international; la recrudescence des charges indispensables (par exemple, des frais de

l'armée au cas où il s'est constitué, sur le territoire en question un petit État tampon, obligé de se défendre contre ses ennemis extérieurs pour son propre compte, alors qu'autrefois les charges respectives étaient assumées par l'ancien État dans son ensemble), etc.

Au contraire, la force contributive d'un territoire peut augmenter par exemple à la suite de sa réunion à un État qui possède de puissants débouchés intérieurs, riche en capitaux ou en culture, ayant libre accès à la mer, etc., à la suite de la diminution des charges indispensables (par exemple des frais de l'armée, de la liste civile, etc.).

Il serait à tous les points de vue injuste et irrégulier de ne pas tenir compte de ces faits et d'imposer, à bon escient, à tel ou tel territoire une somme soit plus forte, soit plus faible que celles qu'ils peuvent en fait supporter étant donné les nouvelles conditions de leur existence.

La délégation AUTRICHIENNE à la Conférence de la Paix a demandé qu'il soit tenu compte, lors de la répartition de la dette autrichienne, du fait que « la faculté contributive des territoires attribués à notre État et en première ligne celle de Vienne, a subi, par suite du démembrement de la Monarchie, une réduction importante [1] ».

Dans la réponse des PUISSANCES alliées et associées, il était dit entre autres choses [2] : « L'intention des Gouvernements alliés et associés est qu'il soit tenu compte, autant que possible, de la capacité financière *actuelle* des territoires respectifs... la Commission des Réparations aura le devoir de choisir les revenus d'avant-guerre qui sont les plus aptes à l'établissement d'une base de répartition équitable de la dette, *en tenant compte des changements de circonstances actuels...* »

SECTION II. — LA NOTION DE LA FORCE CONTRIBUTIVE RELATIVE.

§ 114

Il nous faut maintenant analyser la notion de la *force contributive relative*. Nous pouvons, sur ce point, formuler les règles suivantes :

I. — *En ce qui concerne la question de la succession des dettes, la force contributive d'un territoire est le montant des ressources que ce territoire peut fournir au gouvernement aux fins du service de la dette.*

1. La force contributive d'un territoire ne se traduit pas toujours par les ressources *effectives* que le gouvernement en obtient au cours d'une période déterminée.

D'abord, cette période peut ne pas être normale pour le territoire en question (guerre, mauvaise récolte, inondations, etc.); en outre

1. COMISSION DES RÉPARATIONS, *Documents relatifs à l'Autriche* (3 nov-1918-10 sept. 1919), p. 178.
2. *Ib.*, p. 228, V. aussi C, D. R., *Annexe* 1510, p. 16-17.

les revenus effectifs de l'État pour la période donnée peuvent être supérieurs ou inférieurs à la capacité fiscale réelle de ce territoire.

2. En procédant à l'estimation de la force contributive d'un territoire en vue de la répartition des dettes, on ne doit pas faire entrer en ligne des comptes tout l'ensemble de ses richesses naturelles et autres.

En effet, dans la mesure où ces richesses ne sont pas dûment exploitées et que les perspectives mêmes de leur exploitation éventuelle demeurent obscures, ces richesses naturelles ne sauraient exercer aucun effet sur la force contributive du territoire en question; le fait qu'un jour ou l'autre elles pourront être exploitées et augmenteront la force contributive de ce territoire ne saurait être pris en considération tant que ces perspectives demeurent lointaines ou incertaines.

3. D'autre part, cependant, il convient de tenir compte de *toutes* les possibilités fiscales du territoire donné, afférentes tant aux impôts qu'aux revenus des domaines et autres biens et propriétés qui se trouvent sur ce territoire et appartiennent à l'État (V. aussi *supra*, p. 41-45).

La capacité de paiement des contribuables dudit territoire n'est qu'une partie de l'ensemble de la force contributive de ce territoire.

Les États allemands sont propriétaires de vastes étendues de terre cultivable, de forêts, de mines, de salines, de hauts fourneaux, de brasseries, de lignes de chemins de fer, etc.; dans le budget prussien d'avant-guerre, la part de l'impôt n'a été que de 300 millions de marks (dont 230 provenant de l'impôt sur le revenu) contre 830 millions de marks de recettes nettes fournies par les exploitations de l'État (dont 730 millions de produits des chemins de fer) [1].

4. Pour établir la force contributive d'un territoire, il faut déduire des revenus fiscaux possibles de ce territoire tous les frais indispensables à l'administration de ce territoire.

Ici il entre en ligne de comptes :

1° En premier lieu *les frais qu'implique la perceplion des revenus*

a) Frais d'*administralion* afférents à la perception des impôts et à l'administration des domaines et des autres biens et propriétés de l'État;

b) Frais d'*exploitation* des domaines et des entreprises commerciales et industrielles de l'État.

2° Les autres dépenses indispensables au territoire en question:

a) Frais *généraux* afférents à l'administration, à la justice, à l'armée, etc., sans lesquels ce territoire ne saurait avoir d'existence ordonnée nécessaire;

b) Frais *locaux* d'ordre économique ou autre déterminés par les nécessités urgentes et particulières de ce territoire, comme, par exemple, les frais d'entretien ou de construction des digues dans les contrées sujettes aux inondations, les frais de remblayage

1. E. Allix, *Traité élémentaire de la science des finances*, p. 287.

des ravins ou de la consolidation des sables mouvants, les frais d'irrigation ou de drainage, etc.

Seule la somme susceptible de rester libre après qu'il aura été fait face à ces dépenses doit être considérée comme représentant la force contributive du territoire en question et pouvant être affectée au service de la dette de l'État.

En ce qui concerne la question qui nous intéresse, c'est-à-dire la répartition de la dette publique, la notion de la force contributive offre donc un caractère particulier. Elle ne coïncide ni avec la capacité de paiement des contribuables, ni même avec les ressources fiscales du territoire en question. Il se peut, en effet, que deux territoires aient les mêmes ressources fiscales; cependant, pour peu que leurs indispensables dépenses locales soient différentes, leur capacité de *contribuer au service de la dette* ne sera évidemment pas la même.

Le BRITISH NORTH AMERICA ACT, 1867 [1], établit la disposition suivante :

103 : « The Consolidated Revenue Fund of Canada shall be permanently charged with the costs, charges and expenses incident to the collection, management and receipt thereof, and the same shall form *the first charge* thereon, subject to be reviewed and audited... »

104 : « *The annual interest of the public debts* of the several provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick at the Union shall form the *second charge* on the consolidated revenue fund of Canada. »

Nous avons déjà indiqué plus haut (p. 132 et p. 526) que la CROATIE-SLAVONIE a conclu en 1868 un compromis en vue de sa participation aux dépenses communes, y compris le service de la dette hongroise, et que cette part contributive de la Croatie-Slavonie a été fixée à 6,44 % (art. 12).

D'autre part, cependant, le compromis impliquait les dispositions suivantes :

ART. 13 : « Mais *comme l'ensemble des revenus nets des royaumes* de Croatie et de Slavonie *ne saurait*, dans les conditions actuelles, *suffire pour parfaire la somme qui leur incombe* dans les dépenses des affaires communes, conformément à la proportion établie suivant leur puissance contributive par l'article précédent, *que si ces royaumes y affectaient également la majeure partie des sommes nécessaires pour leur administration autonome* : le royaume de Hongrie... consent volontiers à ce qu'*une certaine somme* des revenus des royaumes de Croatie et de Slavonie, à fixer périodiquement d'un commun accord, *soit tout d'abord prélevée pour les dépenses de l'administration intérieure de ces royaumes* et que le surplus seulement soit affecté aux dépenses générales nécessitées par les affaires communes. »

Aux termes de l'article 15, les besoins de l'administration intérieure de la Croatie-Slavonie ont été fixés à 2,2 millions de florins. D'après l'article 16, cette somme devait être prélevée en premier lieu sur les 45 % des impôts directs et indirects et des autres revenus publics. Les 55 % qui restaient devaient être remis, d'après

1. 30 Victoria, Caput 3.

l'article 17, à la Banque d'État commune pour être affectés aux dépenses communes.

Si les 45 % de ces revenus n'atteignent pas la somme de 2,2 millions de florins, la Hongrie avance la somme qui manque (art. 25), s'ils la dépassent, l'excédent est affecté aux dépenses communes (art. 26); toutefois, si les versements de la Croatie-Slavonie dépassent la part contributive qui lui incombe aux dépenses communes, cet excédent, défalcation faite des sommes avancées par la Hongrie aux termes de l'article 25, est remboursé à la Croatie-Slavonie (art. 27).

D'après la loi croate du 30 nov. 1873, le prélèvement prioritaire précité, affecté aux besoins de l'administration intérieure, fut supprimé. La loi croate du 10 décembre 1889 affecta à ces besoins 44 % du total des revenus sus indiqués[1].

Il apparaît de ce qui vient d'être exposé qu'il peut être parfois fort difficile d'établir d'une façon précise quelle est dans les conditions données la force contributive d'un territoire. En effet : 1° L'estimation du montant des recettes que pout fournir un territoire ne peut être qu'aléatoire, s'il est impossible de tenir un compte exact de tous les facteurs essentiels qui déterminent ce montant et les conditions dans lesquelles ces facteurs entrent pratiquement en jeu.

Au sujet de la participation de l'IRLANDE à la dette britannique, que l'on croyait pouvoir établir d'après la « *taxable capacity* » de celle-ci, THE ECONOMIST[2] faisait observer : « The bill throws this phrase out as if « *taxable capacity* » were a term of art, well understood as to its meaning, and easily ascertained as to its amount. In fact, of course, the phrase has about as much useful meaning in this connection as the blessed word Messopotamia would have. What is taxable capacity ? In estimating it, is allowance to be made for the minimum expenditure for subsistence, of for the cost of government, and for the different standard in these particulars in Great Britain, Ulster, and Ireland respectively? Here is room enough for controversy. The phrase, in truth, has no fixed meaning, and it will be open to members of the Board to dispute about it ad libitum, nor is there any authority that can say which of them is in the right. Even if they succeed in agreeing on a meaning for the phrase, there is a still more difficult problem for them to solve in this connection. How is a numerical value to be given to the relative taxable capacities? It is impossible to evaluate taxable capacity by direct calculation; no adequate statistical information is available. It would need a perfect census of production and we have not got any such census at all. »

Il est intéressant de noter ici que, dans le traité définitif du 6 déc. 1921[3], il est dit simplement : « in such a proportion *as may be fair and equitable.* »

Ainsi que nous verrons plus bas, il arrive même qu'il soit pratiquement extrêmement difficile de déterminer quels ont été les revenus effectifs produits par tel ou tel territoire (V. *infra*,

1. HORN, *Le Compromis de* 1868 *entre la Hongrie et la Croatie* (thèse), Paris, 1907, p. 207.
2. *The Economist,* 30 octobre 1920, p. 775.
3. S. D. N., *Recueil,* t. XXVI, p. 9 et suiv., v. *supra,* p. 82-3.

§ 127). Il est d'autant plus difficile de prévoir quels seront éventuellement les revenus normaux d'un territoire après qu'il aura rompu ses liens avec les autres territoires qui avaient fait partie de l'ancien État, c'est-à-dire après que les conditions politiques, économiques et financières de l'existence dudit territoire auront changé de fond en comble.

2° On peut en dire autant du montant des indispensables *dépenses* normales d'un territoire (V. aussi *infra*, p. 577-8).

§ 115

Une difficulté particulière surgit dans le cas où certains territoires ont été en fait *déficitaires*, c'est-à-dire lorsque, loin de fournir un excédent de recettes, ils ont nécessité, au contraire, pour couvrir leurs frais, que le Trésor disposât en leur faveur d'excédents provenant d'autres territoires.

A la Conférence de *Lausanne* 1922-23[1], M. VENIZELOS a exposé, e. a., les faits suivants :

« C'est un fait unanimement reconnu et avoué que le produit des revenus perçus par le Gouvernement ottoman dans les vilayets de Salonique, de Kossovo et de Monastir n'a jamais suffi pour couvrir les dépenses d'administration de ces provinces.

« En 1907, on évaluait à 85 mill. de piastres, soit l. tq. 850.000, le minimum de la contribution annuelle indispensable de la Sublime Porte aux dépenses des trois provinces... Le déficit n'a pu être comblé par le produit de la surtaxe douanière de 3 % imposée aux importations étrangères en 1907. Le compte rendu de la Banque Impériale Ottomane, chargée de la gestion des revenus des trois vilayets, établit que, pour l'exercice 1909-1910, la Turquie a versé à la caisse des dépenses de ces provinces une somme dt l. tq. 605.759, malgré l'affectation à ces dépenses du produit général de la surtaxe douanière. En ajoutant à cette somme l. tq. 250.000, produit de la surtaxe douanière, perçue dans les parties de l'Empire autres que la Macédoine, la somme versée par le Gouvernement ottoman pour les frais d'administration des trois provinces pendant l'exercice 1909-1910 atteint le chiffre de l. tq. 850.000. »

La situation se complique encore si l'ancien État a été déficitaire dans son ensemble, c'est-à-dire si l'excédent global de recettes de certains de ses territoires a été inférieur au déficit global de ses autres territoires.

Au cours de l'arbitrage concernant la répartition de la dette ottomane, la TURQUIE a fait observer[2] : « Un système de répartition des dettes qui se baserait sur les bénéfices (« excédents de recettes ») n'aboutirait à aucune répartition possible pour un État qui, dans son ensemble, serait déficitaire, comme c'était le cas de l'Empire Ottoman. »

---

1. (LIVRE JAUNE), *Conférence de Lausanne*, t. I, p. 427.

2. *Deuxième mémoire du 6 mars* 1925 *présenté par le Gouvernement de la République turque dans l'arbitrage prévu par l'article* 47 *du traité de Lausanne de* 1923 *au sujet de la répartition de la Dette Publique Ottomane*, p. 64.

Cependant, toutes ces difficultés ne diminuent en rien ni la portée de la force contributive telle que nous l'avons déterminée plus haut (p. 535) en tant que base sur laquelle doit reposer la répartition de la dette, ni son importance pratique dans nombre de cas concrets. Il faut notamment tenir compte des circonstances suivantes : en premier lieu, le fait que le territoire donné ou l'État entier soit déficitaire ne prouve encore rien en soi-même.

Il convient de distinguer, en effet, plusieurs genres de déficit :
a) déficit *dû au hasard,* déterminé par des causes fortuites ou passagères (disette, inondation, etc.).
b) Déficit dû à un *régime* financier et économique défectueux (excès de dépenses improductives, utilisation insuffisante des ressources, etc.).
c) Déficit *de caisse* provenant de ce que les dates des dépenses ne coïncident pas avec celles de la rentrée des recettes, et auquel il peut être remédié par la constitution d'un capital de roulement.
d) Déficit de *comptabilité* provenant de ce qu'on introduit dans le budget ordinaire des dépenses qui impliquent un investissement des capitaux (construction des chemins de fer, etc.) et doivent être couvertes par des emprunts à long terme.
Ces genres de déficit n'ont évidemment rien à voir à la question qui nous intéresse ici.

Dans l'occurrence, il ne peut être question que d'un déficit *permanent et absolu*, c'est-à-dire d'*un écart permanent entre le montant normal des revenus possibles et celui des dépenses indispensables*.

Aucun État tant soit peu capable d'exister ne peut jamais être considéré comme déficitaire d'une façon permanente. En effet, les dépenses afférentes au service de la dette publique ne doivent pas entrer en ligne de comptes, puisqu'il s'agit précisément d'établir la force contributive d'un État ou d'un territoire en tant qu'elle concerne le service de cette dette. Cependant, dans l'immense majorité des cas, on entend par État déficitaire celui dont les revenus ne suffisent pas à assurer toutes les dépenses, y compris les frais de la dette publique. Abstraction faite de ces derniers frais, un État dont les revenus soient toujours inférieurs aux dépenses est, somme toute, impossible à trouver.

Ainsi donc, si le déficit d'un État a été dû non pas à l'insuffisance des recettes en regard du minimum indispensable des dépenses, mais à la charge excessive de sa dette publique, alors « l'honneur » d'une banqueroute éventuelle déterminée par cette dernière revient à tous les territoires (V. *supra*, p. 250-2), cette dette doit être répartie entre eux en proportion de leur force contributive, établie après défalcation intégrale des dépenses relevant de l'ancienne dette.

Seule, telle ou telle province d'un État peut se trouver à l'occasion déficitaire d'une façon absolue et permanente.

Ici, deux cas peuvent se présenter :

a) Le déficit était causé par des dépenses locales intéressant l'ensemble de l'État, telles que dépenses de l'ancien État pour la garde et la fortification des frontières, pour l'entretien de l'armée sur le territoire en question, etc.

En ce cas, la nature déficitaire du territoire n'est qu'apparente, puisque les dépenses en question intéressaient l'ancien État dans son ensemble et devront éventuellement intéresser l'État annexant; ce ne sont donc pas des dépenses « locales » dans la propre acception de ce terme.

b) Le déficit était causé par des dépenses locales proprement dites.

En ce cas, il se peut cependant que le territoire en question assure au nouveau gouvernement des avantages directs ou indirects, tels que l'augmentation, à la suite de son annexion, des revenus des autres territoires de l'État annexant (comme par exemple, dans le cas d'un territoire stérile, avec une population pauvre, mais qui offre à l'État annexant l'accès à la mer), etc. S'il en est ainsi, ces avantages doivent être pris en considération lorsqu'il s'agira de décider si ce territoire doit être reconnu déficitaire, et, comme tel, libéré de la participation à l'ancienne dette (V. aussi *supra*, p. 251).

Ce n'est donc que dans le cas où la force contributive d'un territoire peut être considérée à tous les points de vue comme égale à zéro ou déficitaire qu'il peut se poser la question de le libérer entièrement de la participation à l'ancienne dette.

La BOSNIE-HERZÉGOVINE fut occupée par l'Autriche en 1879 en vertu du traité de *Berlin* du (1er) 13 juillet 1878 (art. 25) et du traité AUTRICHE-TURQUIE du 21 avril 1879. Les deux actes stipulaient formellement que la souveraineté de la Turquie serait maintenue intacte. La question de la répartition de la dette ottomane ne fut donc posée qu'au moment de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche-Hongrie le 5 octobre 1908. Le président du Conseil Weckerlé déclara le 11 novembre 1908 dans la Diète Hongroise que cette annexion libérait la Turquie d'un grand nombre de charges financières et les imposait du même coup à l'Autriche-Hongrie, et que, par conséquent, il ne pouvait être question de la participation de cette dernière à la dette ottomane [1]. Aussi cette question ne fut-elle pas posée dans la Convention du 28 février 1909, qui réglait les rapports entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie au sujet de la Bosnie-Herzégovine.

A la Conférence de la Paix, l'ALLEMAGNE ayant demandé que les COLONIES qui en avaient été détachées prennent part aux charges

1. Dr Gustav LIPPERT, *Das internationale Finanzrecht. Eine systematische Darstellung der internationalen Finanzrechtsnormen*, Trieste-Vienne, 1912, p. 413: V. aussi Bernard KRUNSKY, *L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, en* 1908. *Étude de droit international et d'histoire diplomatique* (thèse), Paris, 1912.

de sa dette publique (en particulier, des *Schulzgebietsanleihen*, V. *supra*, p. 161), les puissances alliées ont répondu que « the german colonies, having deficits, cannot possibly assume a part of the german debt... it would be unjust to demand that the State made a mandatory by the League of Nations should assume a debt that the colony cannot support[1] ».

Nous laissons ici de côté la question de savoir dans quelle mesure les faits dont il s'agit dans les deux cas cités répondent aux conditions que nous avons exposées plus haut.

Cependant, ici encore on ne saurait ne pas tenir compte du fait que la force contributive d'un territoire peut souvent « progresser rapidement par bonds imprévus »[2]; aussi, ne croyons-nous pas régulier qu'un territoire soit entièrement libéré de toute participation aux charges de l'ancienne dette pour la seule raison qu'il ne possède, dans son état actuel, aucune force contributive, alors que la remise intégrale de cette dette à la charge des autres territoires de l'ancien État s'avère trop lourde pour ces derniers.

G. JÈZE[2] : « Étant donné l'élasticité de la principale des recettes publiques (impôt), une situation financière très obérée n'a pas pour un État la même signification que pour un individu. Les chances de relèvement financier rapide sont, pour un État, beaucoup plus grandes que pour un individu... Un État n'est insolvable qu'autant que les contribuables ne peuvent pas payer des impôts en quantité suffisante pour acquitter la dette (intérieure ou extérieure) et les dépenses courantes. Or, d'une part, il est un assez grand nombre de dépenses — utiles certes, mais non indispensables — qu'un État aurait le devoir de supprimer avant de faire faillite. D'autre part, il est absolument impossible d'évaluer par avance le rendement des impôts dans l'avenir. Cela dépend essentiellement du revenu national. Or, le revenu national d'un pays peut progresser rapidement par bonds imprévus. »

§ 116

II. — *La force contributive relative d'un territoire est sa force contributive envisagée par rapport à celle de l'ensemble de territoires dont le territoire en question fait partie.*

En ce qui concerne les besoins de la répartition de l'ancienne dette, qui doit être faite en proportion de la force contributive des divers territoires de l'État démembré, point n'est besoin de calculer la force contributive absolue de chaque territoire grevé de l'ancienne dette; il suffit de pouvoir établir leur force contributive *relative* d'après laquelle cette dette doit être répartie.

1. *Repply of the allied and associated powers to the observations of the German Delegation on the Conditions of Peace*, Treaty of Peace, signed at Versailles, Stat. Office, p. 284.

2. G, JÈZE, *Cours, Dépenses publiques*, p. 49.

Pour établir cette force contributive *relative*, on se sert d'indices appropriés qui la déterminent d'une façon exacte.

C'est ainsi que doit être adopté comme clef de répartition de la dette publique l'indice de la force contributive relative des divers territoires grevés de cette dette.

SECTION III. — Clef de la répartition.

§ 117

I. — Notion de la clef de la répartition.

On doit adopter comme clef de répartition les données qui déterminent la force contributive *relative* des territoires en question.

Ces données, aptes à fournir une clef de répartition, non seulement ne donnent parfois aucune idée du *montant* de la force contributive d'un territoire (c'est-à-dire de sa force contributive absolue), mais peuvent, dans certains cas, n'avoir aucun rapport direct avec les données qui déterminent les ressources financières de ce territoire. Il peut arriver, notamment, que l'indice de la force contributive relative soit fourni par le nombre de la population et ne puisse, par contre, pour quelques raisons que ce soit (V. *infra*), être fourni par le chiffre des revenus publics perçus sur ce territoire, etc. Quelquefois il y a lieu d'adopter pour indice, non pas tous les revenus publics, mais tel ou tel revenu déterminé ou plusieurs d'entre eux, etc.

On ne saurait établir, pour tous les cas et une fois pour toutes, quelles sont les données susceptibles de fournir l'indice de la force contributive relative; ceci dépend des conditions concrètes de chaque cas particulier [1].

Les traités de *Saint-Germain* et de *Trianon*, art. 203 (186), 2°, alinéa 1 *in fine*, stipulent que la répartition de la dette autrichienne (hongroise) non gagée doit être effectuée « *d'après le rapport* existant *entre* telle catégorie de *revenus* dans le territoire réparti et les revenus correspondants de la totalité des anciens territoires autrichiens (hongrois), *qui*, de l'avis de la Commission des Réparations, *seront les plus aptes à donner la juste mesure des facultés contributives respectives de ces territoires* ».

Le Sous-Comité de la Commission des Réparations soumettait chacun des impôts à des épreuves et des contre-épreuves. Chaque fois qu'il tentait de les retenir isolément pour en faire

1. V. au sujet des difficultés inhérentes au choix de cet indice, le *Report of the Royal Commission on the financial relations between Great Britain and Ireland* (1895-1896), référé par M. Inhülsen dans le Finanz-Archiv, t. XIV, 1897, p. 361 et suiv. V. aussi Bela Földes, *Ueber Matrikular- und Quotenbeiträge, mit besonderer Rücksicht auf den österreichisch-ungarischen Quotenstreit, zugleich ein Beitrag zum internationalen Finanzwesen und zur Messung des Volkswohlstandes*, Finanz-Archiv, t. XVII, 1900, p. 77 et suiv.

la clef de répartition, il constatait que quelque particularité l'empêchait de remplir cet office. Puis, à mesure qu'ils étaient juxtaposés à d'autres, leur insuffisance comme indices s'affaiblissait, disparaissait même, les défauts des uns au point de vue indicatif balançant, corrigeant les défauts inverses des autres, en telle sorte qu'une fois qu'ils étaient groupés et pris en bloc, les revenus fiscaux finissaient par former une moyenne équilibrée et par exprimer d'une manière satisfaisante la force contributive relative de chaque partie démembrée de l'Empire d'Autriche et du Royaume de Hongrie [1]. Le sous-comité a choisi, notamment, les impôts suivants :

I. — Pour l'*Autriche* [2] :

Impôts directs : impôt foncier, impôt sur les maisons rurales, impôt sur les loyers, impôt de 5 % sur les loyers, impôt général sur les professions, impôt sur les professions ambulantes, impôt spécial sur les professions, impôt sur les rentes, impôt sur le revenu, impôt sur les salaires.

Impôts indirects ou de consommation : sur l'alcool, sur la bière, sur le sucre, sur le vin, sur la viande, sur les huiles minérales,

Droits de timbre, droits d'enregistrement, droits divers.

II. — Pour la *Hongrie* [3] :

Impôts directs : impôt foncier, impôt sur les maisons rurales, impôt sur le gain professionnel, impôt sur des entreprises astreintes à des comptes publics, impôt sur des mines, impôt sur l'intérêt du capital, impôt sur l'intérêt du capital placé dans les établissements financiers, impôts additionnels sur le revenu et autres impôts.

Impôts indirects ou de consommation : les mêmes que pour l'Autriche, monopole du sel, droits de timbre, droits d'enregistrement, droits divers.

Voici deux tableaux qui donnent les différentes quote-parts de chacun des territoires en question dans les revenus publics de 1911-1913, à savoir dans les revenus provenant des impôts directs, dans ceux provenant des impôts indirects, etc., et dans le total de tous ces revenus.

AUTRICHE [4] :

Territoires passés à :	Impôts directs : %	Impôts indirects %	Taxes, timbres et droits : %	Total %
L'Autriche	49,36	17,70	45,89	36,827
L'Italie	4,73	2,31	5,80	4,087
La Pologne	9,47	16,66	16,21	13,733
La Roumanie	1,03	2,13	1,73	1,610
La Yougoslavie	2,26	1,39	2,83	2,043 [5]
La Tchéco-Slovaquie	33,15	59,81	27,53	41,700
Total	100	100	100	100

1. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 18-19.
2. C. D. R., VII, p. 18.
3. C. D. R., VII, p. 19.
4. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 18.
5. Erreur à la page 29; exact à la page 18 du document cité dans la note précédente.

HONGRIE[1] :

Territoires passés à :	Impôts directs : %	Impôts indirects : %	Monopole du sel : %	Taxes, timbres et droits : %	Total : %
La Hongrie.....	54,22	45,16	5,50	59,40	49,629[2]
La Tchéco-Slovaquie.	14,54	24,46	7,58	11,39	17,384
La Roumanie.....	19,95	22,64	85,90	18,47	23,659
La Yougoslavie (sans la Croatie)	9,22	4,33	0,67	8,63	6,800
L'Autriche	1,20	2,47	0,16	1,52	1,716
Le Fiume.....	0,87	0,94	0,39	0,59	0,812
Total (sans la Croatie).	100	100	100	100	100

Ainsi qu'il apparaît de ces tableaux, si l'on avait adopté comme clef de répartition de la dette *autrichienne* telle ou telle catégorie susindiquée des revenus plutôt que leur montant global, les quote-parts des différents États débiteurs se seraient présentées comme suit :

Autriche : minimum, 17,7 % (impôts indirects), maximum, 49,36 % (impôts directs), le total de tous les revenus en question donnant pour l'Autriche 36,827 %. Pologne : minimum, 9,47 % (imp. dir.), maximum, 16,66 % (imp. indir.), total, 13,733 %. Tchéco-Slovaquie : minimum, 27,53 % (taxes), maximum, 59,81 (imp. indir.), total, 41,700.

Ce qui importe pour les territoires passés à la Tchéco-Slovaquie, ce sont les revenus de l'industrie sucrière, etc.; pour les territoires passés à la Pologne, ceux de l'industrie du naphte.

Pour les territoires de l'ancienne *Hongrie*, ceux passés à la Roumanie donnent 85,9 % des revenus du monopole du sel, et seulement 19,95 % des impôts directs, etc.

§ 118

II. — COMBINAISON DES CLEFS.

Parfois, telles ou telles données peuvent servir de bon indice de la force contributive relative de deux territoires, mais non pas de celle de *tous* les territoires en question; cependant, pour déterminer les quote-parts de tous les territoires, il faut un indice commun. En pareil cas, on peut combiner deux ou plusieurs indices.

Prenons l'exemple suivant : On a détaché de l'ancien État les territoires A et B.

1. *Ib.*, p. 30.
2. Erreur à la page 30; exact à la page 18 du document cité.

Supposons qu'il soit possible de déterminer avec précision les chiffres d'impôts rentrés, d'une part, sur le territoire conservé par l'ancien État et, d'autre part, dans l'ensemble des deux territoires détachés. Supposons, en outre, que ces chiffres déterminent exactement la force contributive relative du territoire resté chez l'ancien État et de l'ensemble des deux territoires détachés, mais qu'il soit difficile, voire impossible, de calculer d'une façon précise les chiffres des mêmes impôts rentrés sur chacun des deux territoires A et B ou de déterminer, sur la foi de ces chiffres, leur force contributive relative. Supposons, cependant, qu'on puisse établir la force contributive relative de ces deux territoires d'après le nombre de leur population respective.

En pareil cas, on peut se servir d'un *indice combiné* suivant 1° impôts : territoire resté chez l'ancien État, par exemple 60 %, territoires détachés — 40 %; 2° population du territoire A — par exemple 30 % du total de la population des territoires détachés, celle du territoire B — 70 %.

Les quote-parts de chaque territoire seront donc : territoire resté chez l'ancien État — 60 %, territoire A — (30 % de 40 % =) 12 %, territoire B — (70 % de 40 % =) 28 %, total 100 %.

Le traité de *Lausanne*, art. 51, 1°, contient les dispositions suivantes concernant la clef de la répartition de la dette ottomane entre les îles et territoires détachés à la suite des guerres balkaniques :

« ... il sera d'abord procédé à la fixation de la part incombant *à l'ensemble* des îles et territoires détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques. Le montant de cette part devra être, par rapport à la somme totale... à répartir..., dans la même proportion que *le revenu moyen total* des îles et des territoires sus mentionnés, *pris en commun*, par rapport au revenu moyen total de l'Empire ottoman pendant les années financières 1910-11 et 1911-1912, *y compris le produit des surtaxes douanières établies en* 1907. »

« Le montant ainsi déterminé sera ensuite réparti entre les États auxquels ont été attribués les territoires visés dans l'alinéa précédent et la part qui, de ce fait, incombera à chacun de ces États devra être, par rapport au montant total réparti entre eux, dans la même proportion que le revenu moyen du territoire attribué à chaque État par rapport au revenu moyen total pendant les années financières 1910-11 et 1911-12 de l'ensemble des territoires détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques et des îles visées... *Dans le calcul des revenus prévu par le présent alinéa, il ne sera pas tenu compte des recettes des douanes.* »

Ainsi donc le traité de Lausanne envisageait pour les îles et territoires détachés à la suite des guerres balkaniques deux calculs :

1° Calcul de la quote-part *globale*, incombant à l'ensemble de tous ces territoires d'après les revenus de l'Empire ottoman des années 1910-11 et 1911-1912, *comprenant les recettes des douanes*.

2° Calcul des quote-parts de *chacun* de ces territoires d'après les mêmes revenus, *abstraction faite des recettes des douanes*.

Ces calculs, effectués par le Conseil de la D. P. O. et modifiés suivant la décision de l'arbitre, M. Borel [1], ont abouti aux chiffres suivants :

Premier calcul *comprenant les recettes des douanes :*

	Pour la Dette Convertie Unifiée et Lots Turcs : p. tq.	Pour les autres emprunts : p. tq.
1° Revenu total de la Turquie.....	2.936.646.842	2.936.797.467
2° Revenu des territoires cédés après les guerres balkaniques	548.451.413	548.602.038
3° % du 2° au 1°.....	18,6761.1063%	18,6802.8164 %

Deuxième calcul : *les recettes des douanes sont exclues :*

Désignation	Revenus (en piastres)		Quotes-parts (en % %)	
	Non compris le revenu des Phares de Crète :	Y compris	Dans la « Dette du Décret »	Dans les autres emprunts
Italie	5.846.067	5.846.067	0,2344.3841	0,2344.1495
Albanie	41.558.036	41.558.036	1,6665.5628	1,6663.8953
Bulgarie	72.971.795	72,971.795	2,9263.0777	2,9260.1497
Grèce	219.498.306	219.648.931	8,8022.9956	8,8074.5854
Yougoslavie.....	125.842.126	125.842.126	5,0465.0861	5,0460.0365
Total	465.716.330	465.866.955	18,6761.1063	18,6802.8164

§ 119

III. — Indices de la force contributive relative.

Il nous faut analyser maintenant dans quelle mesure telles ou telles données sont aptes à fournir l'indice de la force contributive relative, c'est-à-dire à servir de clef de répartition. Parmi les indices les plus simples, il faut nommer l'étendue du territoire et le nombre de population.

1. L'étendue du territoire.

En règle générale, cet indice ne peut être considéré comme satisfaisant, car, dans la grande majorité des cas, l'étendue du territoire ne prouve rien quant à sa force contributive : désert

1. *Tableaux modifiés*, p. 104-5. La modification consiste en ce que l'on a fait figurer au nombre des revenus destinés à calculer les quotes-parts des États débiteurs dans les dettes autres que la « Dette du Décret » (Dette Convertie et Lots turcs), les revenus des phares de la Crète, dont le Conseil de la D. P. O. n'avait pas tenu compte vu leur chiffre insignifiant. (V, p. 595.)

sablonneux ou pierreux, terrain arable au sol gras, bassin houiller, territoire fortement peuplé, territoire avec une population minime, tout ceci ne saurait entrer en ligne de compte au même titre, mesuré au kilomètre carré.

D'après le traité de *Lausanne*, le Conseil de la D. P. O. devait baser les calculs des quote-parts des États débiteurs sur les données relatives aux revenus publics des territoires en question. Or, certaines petites unités administratives, d'après lesquelles ont été comptabilisés, en dernier lieu, les revenus, se trouvèrent divisées par les nouvelles frontières. Le Conseil de la D. P. O. eut recours, en pareils cas, à l'étendue du territoire, c'est-à-dire il répartit les revenus entre les fractions de chaque unité administrative ainsi divisée en proportion de leur étendue territoriale. Il en résulta des cas que voici :

Iraq (Mésopotamie). Recettes des territoires constituant la Mésopotamie après la guerre générale [1] *:*

Vilayet	Sandjak	Cazas	Moyenne	*Proportions dans lesquelles les territoires des Cazas ont été cédés*	Moyenne des recettes correspondant aux territoires cédés
			p. tq.		p. tq.
Sandjak indépendant	Zor	Déïr el Zor	4.049.465	1/10	404.947
		Achara (Meyadine)....	1.374.221	2/10	274.844
		Abouké-mal.....	791.026	8/10	632.820

A propos de ce mode de répartition d'après l'étendue territoriale, la Grande-Bretagne, en sa qualité de mandataire de l'IRAQ, soumit à l'arbitre, M. Borel, les objections suivantes [2] :

N° 60 : « The portion of the Deir el Zor Caza alloted to Iraq... is barren desert without water, villages or the possibility of cultivation... absurd result that the revenue of this piece of desert is assessed at P. T. 404.947. »

N° 61 : « The portion of the Achara (Meyadine) Caza alloted to Iraq... is as barren and unhabitable as the portion of Deir el Zor Caza... »

N° 64 : « The rough and ready formule of areas adopted by the Council of the Ottoman Public Debt operates unfairly on those States to whose lot have fallen large areas of barren desert. The resources of the various portions of a country like Iraq are certainly no proportionate to their area. Other more important factors are population, irrigation, cultivation and commercial activity, by far the most important is close proximity to the water. »

1. *Documents et tableaux*, p. 93.
2. *Arbitration under Article 47 of the Treaty of Lausanne, Case presented on behalf of Iraq, Palestine and Trans-Jordan*, p. 12-13.

N° 65 : « The arbitrator is asked to declare that the revenue allocated to Iraq must... be the revenue actually collected in the territory assigned to Iraq; and that in default of evidence as to the revenues actually collected in the areas allocated to Iraq and Syria the revenues of each of the three cazas should be divided between Iraq and Syria in proportion to the length of the river Euphrates and Khabur formerly included within each of the above Cazas and now included within the areas of those two States respectively. »

M. BOREL, dans sa sentence arbitrale [1], reconnut les « résultats injustes » d'une telle répartition, ainsi que toute « l'importance des observations présentées par l'Iraq »; il n'en jugea pas moins impossible de satisfaire à la demande qui lui avait été faite de prendre en considération les revenus effectivement rentrés des fractions de ces « cazas » divisés par la nouvelle frontière, vu que les « difficultés et la durée inévitable d'un pareil travail sont inconciliables avec l'esprit du traité » [2].

La BULGARIE demanda également à l'arbitre de réduire de 90 % la part de revenus attribuée par le Conseil, d'après un calcul analogue au précédent, à la fraction restée bulgare du territoire du caza de Gumuldjina, et de 80 % la part de revenus afférente à la fraction demeurée bulgare du caza de Dary-Déré, en alléguant que les territoires qu'elle avait reçus sont montagneux, peu productifs et faiblement peuplés, et que la Grèce avait reçu des pays de plaine et fertiles [3]. De son côté, la Grèce affirmait que les territoires transférés à la Bulgarie étaient un pays de collines où des cultures fructueuses étaient possibles [4].

M. BOREL refusa de donner suite à la requête de la Bulgarie en considérant que cela aurait nécessité de nouvelles investigations incompatibles avec l'esprit du traité de paix, qui fixait pour la répartition un terme de courte durée [5].

Sous ce rapport, il est intéressant de noter le cas suivant :

A la suite de la guerre générale, les anciens comitats hongrois Orava et Spisz ont été attribués à la Tchécoslovaquie. Cependant, sur la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, une partie de ces territoires fut attribuée à la Pologne. Les dettes hongroises devaient être réparties d'après les données relatives à la rentrée de certains impôts (*supra*, p. 545). Or, on ne possédait ces données que pour chacun des divers comitats, sans autre subdivision. C'est pourquoi le SOUS-COMITÉ DE LA COMMISSION DES RÉPARATIONS adopta comme clef auxiliaire le chiffre de la *population*. Après avoir établi que la partie polonaise du comitat d'Orava impliquait 20,70 % de la population et celle de Spisz 5,06 %, la rentrée des impôts s'élevant dans le premier à 3.611.659 cr. et dans le deuxième à 18.777.790 cr., il a été calculé que les parties polonaises des deux comitats produisaient, respectivement, 749.058 et 950.156 cr. de revenu, soit au total

1. BOREL, *l. c.*, p. 92.

2. *Ib.*, p. 93.

3. *Mémoire du Gouvernement bulgare* (éd. du Conseil de la D. P. O.), p. 10 et suiv.

4. *Second mémoire du Gouvernement hellénique* (éd. du Conseil de la D. P. O.), p. 7 et suiv.

5. BOREL, *l. c.*, p. 91.

sablonneux ou pierreux, terrain arable au sol gras, bassin houiller, territoire fortement peuplé, territoire avec une population minime, tout ceci ne saurait entrer en ligne de compte au moindre titre, mesuré au kilomètre carré.

D'après le traité de *Lausanne*, le Conseil de la D. P. O. devait baser les calculs des quote-parts des États débiteurs sur les données relatives aux revenus publics des territoires en question. Quelques petites unités administratives, d'après lesquelles ont été comptabilisés, en dernier lieu, les revenus, se trouvèrent divisées par les nouvelles frontières. Le Conseil de la D. P. O. eut recours, en pareils cas, à l'étendue du territoire, c'est-à-dire il répartit les revenus entre les fractions de chaque unité administrative ainsi divisée en proportion de leur étendue territoriale. Il en résulta des cas que voici :

Iraq (Mésopotamie). Recettes des territoires constituant la Mésopotamie après la guerre générale [1] :

Vilayet	Sandjak	Cazas	Moyenne	Proportions dans lesquelles les territoires des Cazas ont été cédés	Moyenne des recettes correspondant aux territoires cédés
			p. tq.		p. tq.
Sandjak indépendant	Zor	Déïr el Zor	4.049.465	1/10	404.947
		Achara (Meyadine)....	1.374.221	2/10	274.844
		Abouké-mal.....	791.026	8/10	632.820

A propos de ce mode de répartition d'après l'étendue territoriale, la Grande-Bretagne, en sa qualité de mandataire de l'Iraq, soumit à l'arbitre, M. Borel, les objections suivantes [2] :

N° 60 : « The portion of the Deir el Zor Caza alloted to Iraq... is barren desert without water, villages or the possibility of cultivation... about result that the revenue of this piece of desert is assessed at P. T. 404.947 »

N° 61 : « The portion of the Achara (Meyadine) Caza alloted to Iraq is as barren and unhabitable as the portion of Deir el Zor Caza... »

N° 64 : « The rough and ready formule of area as adopted by the Council of the Ottoman Public Debt operates unfairly on those States to whose lot have fallen large areas of barren desert. The resources of the various portions of a country like Iraq are certainly not proportionate to their area. Other more important factors are population, irrigation, cultivation and commercial activity, by far the most important is close proximity to the water. »

1. *Documents et tableaux*, p. 93.

2. *Arbitration under Article 47 of the Treaty of Lausanne, Case presented on behalf of Iraq, Palestine and Trans-Jordan*, p. 12-13.

sablonneux ou pierreux, terrain arable au sol gras, bassin houiller, territoire fortement peuplé, territoire avec une population minime, tout ceci ne saurait entrer en ligne de compte au même titre, mesuré au kilomètre carré.

D'après le traité de *Lausanne*, le Conseil de la D. P. O. devait baser les calculs des quote-parts des États débiteurs sur les données relatives aux revenus publics des territoires en question. Or, certaines petites unités administratives, d'après lesquelles ont été comptabilisés, en dernier lieu, les revenus, se trouvèrent divisées par les nouvelles frontières. Le Conseil de la D. P. O. eut recours, en pareils cas, à l'étendue du territoire, c'est-à-dire il répartit les revenus entre les fractions de chaque unité administrative ainsi divisée en proportion de leur étendue territoriale. Il en résulta des cas que voici :

Iraq (Mésopotamie). Recettes des territoires constituant la Mésopotamie après la guerre générale [1] *:*

Vilayet	Sandjak	Cazas	Moyenne	*Proportions dans lesquelles les territoires des Cazas ont été cédés*	Moyenne des recettes correspondant aux territoires cédés
			p. tq.		p. tq.
Sandjak indépendant	Zor	Déïr el Zor	4.049.465	1/10	404.947
		Achara (Meyadine)....	1.374.221	2/10	274.844
		Abouké-mal.....	791.026	8/10	632.820

A propos de ce mode de répartition d'après l'étendue territoriale, la Grande-Bretagne, en sa qualité de mandataire de l'IRAQ, soumit à l'arbitre, M. Borel, les objections suivantes [2] :

N° 60 : « The portion of the Deir el Zor Caza alloted to Iraq... is barren desert without water, villages or the possibility of cultivation... absurd result that the revenue of this piece of desert is assessed at P. T. 404.947. »

N° 61 : « The portion of the Achara (Meyadine) Caza alloted to Iraq is as barren and unhabitable as the portion of Deir el Zor Caza... »

N° 64 : « The rough and ready formule of areas adopted by the Council of the Ottoman Public Debt operates unfairly on those States to whom lot have fallen large areas of barren desert. The resources of the various portions of a country like Iraq are certainly no proportionate to their area. Other more important factors are population, irrigation, cultivation and commercial activity, by far the most important is close proximity to the water. »

1. *Documents et tableaux*, p. 93.

2. *Arbitration under Article* 47 *of the Treaty of Lausanne, Case presented on behalf of Iraq, Palestine and Trans-Jordan*, p. 12-13.

N° 65 : « The arbitrator is asked to declare that the revenue allocated to Iraq must... be the revenue actually collected in the territory assigned to Iraq; and that in default of evidence as to the revenues actually collected in the areas allocated to Iraq and Syria the revenues of each of the three cazas should be divided between Iraq and Syria in proportion to the length of the river Euphrates and Khabur formerly included within each of the above Cazas and now included within the areas of those two States respectively. »

M. BOREL, dans sa sentence arbitrale [1], reconnut les « résultats injustes » d'une telle répartition, ainsi que toute « l'importance des observations présentées par l'Iraq »; il n'en jugea pas moins impossible de satisfaire à la demande qui lui avait été faite de prendre en considération les revenus effectivement rentrés des fractions de ces « cazas » divisés par la nouvelle frontière, vu que les « difficultés et la durée inévitable d'un pareil travail sont inconciliables avec l'esprit du traité » [2].

La BULGARIE demanda également à l'arbitre de réduire de 90 % la part de revenus attribuée par le Conseil, d'après un calcul analogue au précédent, à la fraction restée bulgare du territoire du caza de Gumuldjina, et de 80 % la part de revenus afférente à la fraction demeurée bulgare du caza de Dary-Déré, en alléguant que les territoires qu'elle avait reçus sont montagneux, peu productifs et faiblement peuplés, et que la Grèce avait reçu des pays de plaine et fertiles [3]. De son côté, la Grèce affirmait que les territoires transférés à la Bulgarie étaient un pays de collines où des cultures fructueuses étaient possibles [4].

M. BOREL refusa de donner suite à la requête de la Bulgarie en considérant que cela aurait nécessité de nouvelles investigations incompatibles avec l'esprit du traité de paix, qui fixait pour la répartition un terme de courte durée [5].

Sous ce rapport, il est intéressant de noter le cas suivant :

A la suite de la guerre générale, les anciens comitats hongrois Orava et Spisz ont été attribués à la Tchécoslovaquie. Cependant, sur la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 28 juillet 1920, une partie de ces territoires fut attribuée à la Pologne. Les dettes hongroises devaient être réparties d'après les données relatives à la rentrée de certains impôts (*supra*, p. 545). Or, on ne possédait ces données que pour chacun des divers comitats, sans autre subdivision. C'est pourquoi le SOUS-COMITÉ DE LA COMMISSION DES RÉPARATIONS adopta comme clef auxiliaire le chiffre de la *population*. Après avoir établi que la partie polonaise du comitat d'Orava impliquait 20,70 % de la population et celle de Spisz 5,06 %, la rentrée des impôts s'élevant dans le premier à 3.611.659 cr. et dans le deuxième à 18.777.790 cr., il a été calculé que les parties polonaises des deux comitats produisaient, respectivement, 749.058 et 950.156 cr. de revenu, soit au total

1. BOREL, *l. c.*, p. 92.

2. *Ib.*, p. 93.

3. *Mémoire du Gouvernement bulgare* (éd. du Conseil de la D. P. O.), p. 10 et suiv.

4. *Second mémoire du Gouvernement hellénique* (éd. du Conseil de la D. P. O.), p. 7 et suiv.

5. BOREL, *l. c.*, p. 91.

1.699.214 cr. Sur la foi de ces données et en évaluant à 100 % la rentrée des impôts dans toute l'ancienne Hongrie, le Sous-Comité a pu obtenir, pour les territoires attribués à la Pologne, le chiffre de 0,082 %[1].

§ 120

2. — La population.

La population est le principal facteur de l'existence d'un État. Elle est la principale source de ses revenus, la base de sa puissance économique et politique. Elle peut parfois être considérée comme un indice satisfaisant de la force contributive relative.

Th. Funck-Brentano et A. Sorel[2] : « L'État cessionnaire prend à sa charge la partie de la dette de l'État cédant qui était afférente au territoire cédé. *Ce partage s'opère au prorata de la population.* »

Cependant, lorsqu'il existe des différences notables dans le bien-être des populations des divers territoires, et dans le cas où les indispensables dépenses publiques de ces territoires se trouvent en disproportion flagrante avec leurs populations, la population ne peut être considérée comme un indice satisfaisant.

J. G. Bluntschli se prononce contre cette clef de répartition[3] : « Le criterium de la population ne serait pas exact, parce que ce n'est pas le nombre des habitants, mais la richesse publique, qui peut fournir une base exacte pour la répartition de la dette... Qu'on représente un État en deux parties, dont l'une ait une riche population urbaine, et l'autre une pauvre population campagnarde; l'une des parties serait, en cas de partage proportionnel au nombre des habitants, surchargée de dettes, et l'autre allégée considérablement, comparativement aux impôts qu'on payait précédemment. »

Une série de traités de paix a adopté la population comme clef de répartition.

Traité Bade-Hesse, *Paris*, 8 septembre 1810[4], art. 131 : « ... übernehmen S. K. H. der Grossherzog von Hessen... und treten... für die *im Verhältniss der Seelenzahl* sie treffende Quote an... ganz an die Stelle des seitherigen Souverains. »

Convention France-Westphalie, *Paris*, 10 mai 1811[5], art. 13 : « Les dettes propres des provinces westphaliennes réunies à l'Empire, c'est-à-dire les dettes hypothéquées sur le sol de ces provinces, seront à la charge de la France, intégralement si les provinces servant d'hypothèques sont réunies en entier, et proportionnellement seulement si les provinces ne sont réunies qu'en partie à l'Empire, les dettes, dans ce dernier cas, devant être par

1. C. d. R., *Annexe* 1510, p. 32. Ces chiffres ont été légèrement modifiés par la suite. V. C. d. R., VII, p. 20.
2. *Précis du droit des gens*, 2e éd., Paris, 1887, p. 149.
3. *Le droit international codifié*, trad. de l'allem. par M. G. Lardy, 3e éd., Paris, 1881, § 59, p. 86-7.
4. M. N. R., t. I, p. 281.
5. M. N. R., t. I, p. 351.

tagées entre les deux États, *en même raison que la population* de ces provinces *l'est elle-même...* »

Art. 14 : « Les dispositions contenues au paragraphe 1er de l'article précédent sont déclarées communes aux dettes propres des provinces hanovriennes, et à la dette publique du Hanovre, laquelle devra être partagée *en même raison que la population* de ce pays *l'est elle-même.* »

DANEMARK-PRUSSE, *Vienne*, 4 juin 1815 [1], art. 2 : « ... le bailliage de Neuhaus partagera *à proportion de sa population* la charge des dettes qui, avec la possession du duché, passent au nouvel acquéreur... »

PRUSSE-SAXE-WEIMAR, 22 septembre 1815 [2], art. 12 : « S. A. R. le Grand-Duc de Saxe-Weimar-Eisenach assumera les obligations pesant sur l'ancien Grand-Duché de Francfort et passant aux nouveaux possesseurs de portions de celui-ci *dans la proportion de la population* de 27.000 habitants de Fulda à lui originairement destinée. Il en est de même à l'égard des obligations particulières du département de Fulda...

Convention S. M. BRITANNIQUE ROI D'HANOVRE — LE DUC D'OLDENBOURG, *Bremen*, 4 février 1817 [3], art. 9 : « In Ansehung des von der Krone Hannover an das Herzogthum Oldenburg überwiesenen Districts von 5.000 Einwohnern übernimmt das Herzogthum Oldenburg von den allgemeinen Osnabrückischen Landesschulden, in der Masse, wie solche von der allgemeinen Stände-Versammlung des Königreichs anerkannt werden, einen Antheil, welcher *nach Verhältniss der* jetzigen Gesammt-*Bevölkerung* des Fürstenthums Osnabrück zu den davon getrennten 5.000 Mitbürgern berechnet wird. »

Traité AUTRICHE, PRUSSE-DANEMARK, 30 octobre 1864 [4], art. 8 : « Pour atteindre une répartition équitable de la dette publique de la monarchie danoise *en proportion des populations* respectives du Royaume et des duchés... »

Convention AUTRICHE-PRUSSE, 14 août 1865 [5], art. 8 : « An den Bestimmungen des Wiener Friedensvertrages von 30 October 1864 über die von den Herzogthümern sowohl gegenüber Dänemark als gegenüber Oesterreich und Preussen zu übernehmenden finanziellen Leistungen wird durch die gegenwärtige Uebereinkunft nichts geändert... Der Vertheilung dieser Leistungen zwischen den Herzogthümern Holstein und Schleswig wird der *Bevölkerungsmasstab* zu Grunde gelegt werden. »

Convention FRANCE-ITALIE, 7 décembre 1866, concernant la dette pontificale [6], Protocole explicatif, art. 2 : « ... La dette a été partagée au *prorata de la population...* »

Il est également intéressant de noter que dans sa circulaire adressée à la date du 7 juin 1921 aux membres de la Société des Nations, le Secrétaire Général de la SOCIÉTÉ DES NATIONS a demandé des renseignements concernant le montant de la dette publique de l'État et a précisé à cette fin que [7], « pour les États dont les territoires ont été modifiés à la suite de la guerre mondiale de 1914-1919, les données dont il s'agit doivent être calculées pour les territoires d'après guerre en attribuant aux territoires perdus ou acquis à la suite de la guerre une part de la dette publique *proportionnée à leur population* d'avant-guerre. »

D'après l'article 6, al. 5, du Pacte de la SOCIÉTÉ DES NATIONS, « les dé-

1. M. N. R., t. II, p. 349.
2. M. N. R., t. III, p. 323.
3. M. N. R., t. III, p. 373.
4. M. N. R. G., t. XVII, 2e p., p. 477.
5. M. N. R. G., t. XVIII, p. 2.
6. M. N. R. G., t. XVIII, p. 27.
7. *Journal Officiel de la Société des Nations*, t. II, 1921, p. 623.

penses du Secrétariat sont supportées par les membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle ».

Pareille répartition s'étant avérée insatisfaisante, une commission spéciale de la Société des Nations a établi, en 1920, de nouvelles quotes-parts suivant la *population* des divers États au 31 décembre 1919 et leurs revenus publics de 1913 [1].

Notons aussi les faits suivants :

ALLEMAGNE. L'acte final de *Vienne* du 15 mai 1815, art. 52, stipulait que les versements matriculaires des divers États allemands, membres de la Confédération Germanique, au profit de cette dernière, devraient être établis *en proportion de leur population*. Les dispositions analogues se trouvent dans la Constitution de la CONFÉDÉRATION DE L'ALLEMAGNE DU NORD du 17 avril 1867 et dans la Constitution de l'EMPIRE ALLEMAND du 16 avril 1871 (art. 70) [2].

Il est intéressant de noter que les auteurs les plus compétents ont été, dans l'occurrence, unanimes à se prononcer contre cette clef : la population.

W. ROSCHER [3] : « Zum Glück hat der Bund niemals einen Krieg wirklich zu führen gehabt, wo sich die Unhaltbarkeit dieses Kopfsteuergrundsatzes bald gezeigt hätte. »

A. WAGNER [4] : « Diese Matricularbeiträge wirken wie eine Art Kopfsteuer, weil sie nur die Zahl, nicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Der reiche hanseatische und der arme thüringer und waldecker « Kopf » zählen dabei gleich... in der jetzigen Sachlage, wo es sich... um Industriestaaten wie Königreich Sachsen und Agrarstaaten wie Mecklenburg, und Handels-und Stadtstaaten wie Hamburg und Bremen und kleine quasi « Waldstaaten » wie die thüringer handelt, ist... »

J. POPITZ [5] : « Die meist übliche Verteilung nach der Bevölkerungszahl führt zur Ueberlastung zwar volksreicher, aber wirtschaftlich schwächer entwickelter Gliedstaaten, sie nimmt auf die Steuerkraft der Bevölkerung keinerlei Rücksicht; der Versuch den Massstab zu « veredeln », ist noch immer missglückt. »

La constitution du Reich du 11 août 1919 ne prévoit plus de versements matriculaires. Ceux-ci ont été abrogés aux termes du *Landessteuergesetz* du 30 mars 1920 (V. aussi le *Reichsfinanzenverwaltungsgesetz* du 10 octobre 1919).

---

1. W. SCHÜCKING et H. WEHBERG, *Die Satzungen des Völkerbundes*, Berlin, 1924, p. 374 et suiv.

2. W. GERLOFF, *Matrikularbeiträge und direkte Reichssteuern*, Berlin, 1908; Paul LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5e éd., t. IV, p. 330 et suiv.; J. CONRAD, *Finanzwissenschaft*, 7e éd., Jena, 1919, p. 410 et suiv.

3. *Finanzwissenschaft*, II Halbband, 5e éd., 1901, p. 478.

4. *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 4 Theil, *Specielle Steuerlehre, Die deutsche Besteuerung des 19 Jahrhunderts*, Leipzig, 1901, p. 801; V. aussi 3 Teil, 2e éd., *Steuergeschichte vom Altertum bis zur Gegenwart*, Leipzig, 1910, p. 295.

5. V° *Finanzausgleich*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4e éd., t. III, p. 1023; v. aussi Th. EHEBERG, *Finanzwissenschaft*, 16e-17e éd., 1921, p. 613.

SUISSE. — Aux termes de la constitution fédérale du 29 mai 1874 [1], les dépenses de la Confédération devaient être couvertes, e. a., par les versements des cantons (art. 12), dont le montant devait être fixé d'après la richesse et les ressources fiscales de chaque canton. Ces versements ont été fixés depuis 0 fr. 15 par tête d'habitant dans les cantons montagnards les plus pauvres, et jusqu'à 0 fr. 90 dans les cantons industriels et urbains. Les cantons agricoles tiennent le milieu [2].

§ 121

3. — REVENUS D'ÉTAT.

Les revenus d'État devraient être considérés comme l'indice le plus juste de la force contributive relative.

Cependant, dans nombre de cas, il peut être impossible d'établir la force contributive relative des territoires en question d'après leurs revenus; c'est ce qui arrive, notamment, lorsque les revenus effectifs perçus de ces territoires ou les dépenses indispensables y afférents se trouvent en disproportion avec leur capacité fiscale (*supra*, p. 536-7):

Ce qui importe dans l'occurrence n'est pas la question de savoir si le montant absolu des revenus publics obtenu du territoire en question correspond ou non aux facultés de ce territoire, mais de savoir si les différents territoires supportent des charges publiques *dans une mesure proportionnelle à leurs facultés relatives*, c'est-à-dire, s'il n'y a pas, à côté des territoires, insuffisamment chargés, d'autres qui le soient, *relativement*, à l'excès [3].

En Russie, par exemple, d'après les données du prof. N. P. YASNOPOLSKY, relatives à 1879 et aux années suivantes, les populations le moins chargées d'impôts en regard de leurs ressources économiques étaient celles des provinces baltes, des gouvernements de Pétersbourg, de Moscou et du Sud; le plus lourdement imposées, celles des gouvernements centraux, « de terre noire » et de l'Ouest [4].

Ainsi, dans la mesure où la répartition de la dette n'implique pas le calcul exact du montant absolu de la force contributive de

---

1. SCHOLLENBERGER, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1905, p. 39.

2. A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, III Teil, 2e éd., p. 351. V. aussi I Teil, 3e éd., p. 85. B. FÖLDES, *Finanz-Archiv.*, t. XIII, 1896, p. 89 et suiv.

3. A. WAGNER, *Zur Methodik der Statistik des Volkseinkommens und Nationalvermögens mit besonderer Berücksichtigung der Steuerstatistik*, Zeitschrift des Kgl. Preussischen Statistischen Bureaus, 1908, p. 41-67; F. TERHALLE, *Steuerlast und Steuerkraft*, Jena, 1921; F. ZAHN, *Die Finanzstatistik*, Allgemeines Statistisches Archiv, t. XIV, cahier 4, 1923-24, p. 281 et suiv.; G. F. SHIRRAS, *Taxable capacity and the burden of taxation*, Journal of the Royal Statistical Society, Londres, 1925 (trad. allemande chez M. BONN, *Volkseinkommen und Besteuerung als Massstab für die steuerliche Leistungsfähigkeit in den wichtigsten Ländern*, Jena, 1926).

4. *Sur la répartition des recettes et dépenses publiques en Russie. Essai de recherches statistiques financières*, Ire partie : *Sur la répartition géographique des recettes publiques en Russie*, Kief, 1890, p. 167 et suiv. (en russe).

chaque territoire (V. *supra*, § 116), mais qu'on se borne à établir leur force contributive relative d'après un indice approprié, l'application en qualité de cet indice de tels ou tels revenus publics peut se heurter aux difficultés les plus diverses et que nous allons maintenant examiner.

La première question qui se pose peut être formulée de la façon suivante :

Doit-on adopter pour clef de répartition *tous* les revenus publics ou seulement certains d'entre eux?

Si l'on doit les prendre *tous*, s'agit-il de revenus qui figurent au budget général (*Hauptfinanzetat*) ou de ceux également qui font partie des budgets spéciaux (*Nebenetats*) ainsi que des budgets des entreprises d'État jouissant d'une autonomie financière et des budgets locaux (régionaux) de l'État [1]?

Si l'on ne doit prendre que *certains revenus*, quels seront-ils : impôts, tous ou certains d'entre eux, monopoles, régies, domaines et entreprises, etc.?

Les auteurs qui adoptent comme clef de répartition [2] les revenus publics donnent à ces questions des réponses différentes et peu précises.

R. SELOSSE [3] : « Je serais d'avis de régler d'après la *loi des finances* de l'État démembré la part contributive des pays annexés. »

A. MÉRIGNAC [4] : « ... Quand un État s'annexe une fraction de territoire, il doit payer la part contributive de la fraction annexée dans les dettes du pays auquel cette fraction appartenait. On admet généralement que cette part se détermine d'après la portion d'*impôt* mise à la charge de la fraction annexée par la loi de finance du pays démembré... »

P. FIORE [5] : « Quand un État viendra à cesser d'exister en raison de son annexion à divers États, sa succession, tant active que passive, sera attribuée proportionnellement aux États annexants. La proportion sera déterminée en tenant surtout compte du montant total des *impôts personnels et réels* perçus sur les habitants et sur les immeubles du territoire annexé. »

P. PRADIER-FODÉRÉ [6] : « ... proportionnellement aux *impôts* payés par les diverses parties du territoire, car la sûreté des dettes publiques repose sur la fortune imposable des ressortissants de l'État; elle a pour mesure le produit réel des impôts. »

---

1. V. à ce sujet R. STOURM, *Le budget, son histoire et son mécanisme*, 7e éd., Paris, 1912, G. JÈZE, *Le budget, Traité de science des finances*, t. I, Paris, 1910; A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, t. I, p. 130-332; M. VON HECKEL, *Das Budget* (*Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften, herausgegeben von* K. FRANKENSTEIN), Leipzig, 1898; W. LOTZ, *Finanzwissenschaft*, Tübingen, 1917, p. 77-152.

2. En plus de ceux cités dans le texte, J.-C. BLUNTSCHLI, F. DESPAGNET, H. BONFILS, P. FAUCHILLE, M. HUBER et autres.

3. *L. c.*, p. 170.

4. *L. c.*, t. II, p. 796-7.

5. *Le droit international codifié*, 1890, § 140, p. 143. V. aussi *Nouveau droit international*, 2e éd., 1885, p. 316.

6. *L. c.*, t. I, p. 279.

La pratique des traités internationaux fournit également des solutions différentes.

1. — *Les revenus généraux* de l'État ont été adoptés comme clef de répartition dans les traités suivants :

Traité de CONFÉDÉRATION DES ÉTATS DU RHIN, *Paris*, 12 juillet 1806 [1], art. 30 : « Les dettes propres de chaque Principauté, Comté ou Seigneurie, passant sous la souveraineté de l'un des États Confédérés, seront divisées entre lesdits États, et les Princes ou Comtes actuellement régnants, *dans la proportion des revenus* que ledit État doit acquérir, et de ceux que les Princes et Comtes doivent conserver d'après les stipulations ci-dessus. »

AUTRICHE et HONGRIE (Convention du 21 décembre 1867), « ayant trouvé que les *recettes brutes* des années 1860 à 1865 étaient de fl. 1.187.978.418 (71,07 %) pour la Cisleithanie et de fl. 484.687.394 (28,93 %) pour la Transleithanie » [2], établissaient la répartition entre eux des dépenses communes (« *für die gemeinsame Angelegenheiten* ») dans la proportion de 70% pour l'Autriche et de 30 % pour la Hongrie. Après l'incorporation de la zone de la frontière militaire à la Hongrie, cette zone fut chargée, par la loi de 1878, de 2 % de ces dépenses, et le reste, soit 98 %, fut réparti entre l'Autriche et la Hongrie dans la proportion de 70 à 30, ce qui aboutit aux quotes-parts suivantes : l'Autriche — 68,6 %, la Hongrie — (29,4 + 2) 31,4 %. En 1900, les quotes-parts étaient de 65,6 % et resp. de 34,4 %. A partir de 1903, 66 46/49 % et resp. 33 3/49 %, et pour les années 1908-1917, — 63,6 % et 36,4 % [3].

Convention ALLEMAGNE, AUTRICHE-HONGRIE, FRANCE, GRANDE-BRETAGNE, ITALIE, RUSSIE—TURQUIE, *Constantinople*, 24 mai 1881 [4], art. 10 : « La Grèce devra supporter une part de la Dette Publique Ottomane *proportionnelle aux revenus* des territoires cédés. Cette part sera déterminée ultérieurement entre la Sublime Porte et les Représentants des Puissances médiatrices à Constantinople. »

Traité de *Sèvres*, ÉTATS ALLIÉS et ASSOCIÉS-TURQUIE, 10 août 1920 [5], art. 243 : « Pour déterminer le montant de l'annuité à payer par chaque État, on se basera sur le principe général suivant : Le montant imparti

---

1. DE CLERQ, t. II, p. 177-178, M. S., t. IV, p. 313.

2. HORN, *Le compromis entre la Hongrie et la Croatie-Slavonie* (thèse), Paris, 1907, p. 203.

Fort curieusement, le prof. V.-A. LEBEDEV, *Droit financier*, t. I, 2e éd., Saint-Pétersbourg, 1889, p. 658 (en russe), considère que « cette proportion a été établie *assez arbitrairement* : si, comme dans l'Empire allemand, on prenait pour base des versements matriculaires le nombre de la population, on obtiendrait une proportion de 58,6 à 41,4 % ». V. au sujet de l'Empire allemand, *supra*, p. 552.

D'après W. ROSCHER, *Finanzwissenschaft*, II Halbband, p. 485, la proportion des populations de l'Autriche et de la Hongrie à la fin du XIXe siècle était de 58 % à 42 %.

3. A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, III Teil, 2e éd., *Steuergeschichte vom Altertum bis zur Gegenwart*, Leipzig, 1910, p. 360; v. aussi Frhr. v. MYRBACH-RHEINFELD, *Grundriss des Finanzrechts*, 2e éd., Munich, 1916, p. 144 et suiv., p. 338 et suiv.; B. FÖLDES, *l. c.*, *Finanzarchiv.*, t. XVII, 1900, p. 77 et suiv., p. 116 et suiv.; Max MENGER, *Der österreichisch-ungarische Ausgleich*, Finanz-Archiv, t. IV; ULBRICH, *Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie*, 1884, p. 416 et suiv.

4. DE CLERCQ, t. XIII, p. 32 et 35; M. N. R. G., 2e sér., t. VI, p. 756.

5. M. N. R. G., 3e sér., t. XII, p. 664 et suiv.

devra être, vis-à-vis de la somme totale exigée pour le service de la dette *dans la même proportion que le revenu* moyen *du territoire transféré par rapport du revenu* moyen *total de la Turquie* pendant les trois années financières 1909-1910, 1910-1911, 1911-1912... »

Traité de *Lausanne*, 24 juillet 1923, art. 51, 2° : « ... le montant de cette part devra être, par rapport à la somme totale des annuités à répartir *dans la même proportion que le revenu* moyen du territoire détaché *par rapport au revenu* moyen *total de l'Empire ottoman* pendant les années financières 1910-1911 et 1911-1912. »

2. — *Les impôts* ont été adoptés comme clef de répartition dans les traités suivants :

WURTEMBERG-BAVIÈRE, *Paris*, 18 mai 1810 [1], art. 6 : « Beide contrahirende Mächte nehmen sämtliche auf den wechselseitig übergehenden Landestheilen haftenden, wie immer Namen habenden Schulden dergestalt auf sich, dass eine jede für den Sie treffenden, und *nach den Steuerkatastern zu berechnenden Antheil an Capital und Zinsen einzustehen hat* »

WURTEMBERG-BADE, *Paris*, 2 octobre 1810 [2], art. 5, al. 2 : « Die Betreffnisse der durch die geschehene Abtretungen getrennten Landestheile, sowohl an Kreis-und ritterschaftlichen Schulden, als auch an Landesschulden in eben der Masse wie letztere rücksichtlich der von Bayern an Würtemberg cedirten Objecte Würtembergischer Seits werden übernommen werden müssen, nicht weniger an den, auf den gemeinschaftlichen Amstpflegkassen ruhenden Schulden wird nach dem bisherigen *Steuerkonkurrenzfuss* [3] bestimmt.

PAYS-BAS-PRUSSE, *Aix-la-Chapelle*, 26 juin 1816 [4], art. 32 : « Lorsque les communes ou des banlieues de communes seront divisées par la ligne de démarcation, l'actif et le passif de ces communes, c'est-à-dire leurs biens communaux, ainsi que leurs dettes, le seront, ou devront l'être dans la même proportion. Pour établir cette proportion, on prendra pour base le montant des *contributions foncière et personnelle* réunies, et, si la personnelle n'y existait pas, on prendrait la foncière seule. »

La Conférence de *Londres* pour les affaires de la BELGIQUE, dans son protocole n° 12 du 27 janvier 1831 [5], a formulé que les dettes du Royaume des Pays-Bas devraient être réparties entre les deux pays, d'après la moyenne proportionnelle des *contributions directes, indirectes et des accises* acquittées par chacun d'eux pendant les années 1827-1829, considérant que « cette base essentiellement analogue aux ressources financières respectives des Hollandais et des Belges serait équitable et modérée, car, malgré la disparité numérique de la population, elle ferait poser approximativement 16/31 de la dette totale à la charge de la Belgique et en laisserait 15/31 à celle de la Hollande. »

---

1. M. S., t. V, p. 261.
2. M. N. R., t. I, p. 351.
3. Ce *Landeskonkurrenzfuss* fut établi en 1807 après que le petit duché de Wurtemberg eut atteint, à la suite d'acquisitions territoriales,l e double de son étendue et se fut transformé en royaume (1805). Il fut notamment établi un *Gesammtstaats-Steuercontingent* de 2,5 millions de florins qui devait être réparti entre les divers territoires de l'État d'après une clef basée sur les données relatives à la population, le nombre de bétail, l'étendue des terres cultivées, etc. V. A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, 4 *Theil*, *Die deutsche Besteuerung des* 19. *Jahrhunderts*, Leipzig, 1901, p. 205.
4. M. N. R., t. III, p. 40.
5. DE CLERCQ, t. IV, p. 6 et suiv.

La même clef fut établie dans les art. 10 et 11 de l'annexe dudit protocole.

Dans son protocole n° 48 du 6 octobre 1831 [1], la Conférence constata de nouveau que le partage des dettes contractées en commun ne pouvait être réglé que suivant la proportion des populations respectives ou celle des impôts payés par les provinces dont la Belgique et la Hollande seront composées en se séparant.

Cette dernière proportion avait paru à la Conférence plus juste, « attendu qu'elle se fonde sur la part pour laquelle chacun des deux pays a réellement contribué au paiement des dettes communes contractées pendant la réunion... »

3. — *Les revenus nets* ont été adoptés comme clef de répartition dans le traité PRUSSE-NASSAU, 31 mai 1815 [2].

Art. 8. — « Quant aux dettes des parties de territoire cédées, il a été convenu ce qui suit :

« *a*) ... les dettes particulières de ces bailliages, districts ou provinces, seront réparties entre les deux Gouvernements dans la proportion dans laquelle les parties cédées ont dû contribuer jusqu'à présent au paiement des intérêts et au remboursement des capitaux; ou, si cette proportion ne peut pas être déterminée, dans celle dans laquelle ils ont *en général contribué aux dépenses communes.* »

« *b*) Les dettes des caisses d'État et de la Chambre des finances du Duché de Nassau, telles que leur montant au 31 décembre 1814 aura été constaté, seront réparties entre les deux Parties dans la proportion des *revenus nets* que les territoires cédés ont annuellement versés dans les caisses centrales de l'État et de la Chambre des finances, en prenant pour moyen terme les 5 années immédiatement antérieures à 1812, en ajoutant toutefois à cette moyenne proportionnelle le revenu net du Bailliage de Runkel dans l'année 1814.

« *c*) Les dettes de l'État et de la Chambre des finances des Princes de Nassau-Orange seront réparties entre les deux Parties contractantes, dans la proportion et d'après l'époque qu'on vient de déterminer, en prenant pour moyen terme les *revenus nets* de la Chambre de Nassau-Orange dans les 5 années de 1801 à 1805, et ajoutant pour chacune de ces années le revenu net des Seigneuries de Westerbourg et de Schadek tel qu'il a été en 1814. »

4. — Une clef combinée des revenus et de la population a été adoptée dans les traités suivants :

Traité DANEMARK-SUÈDE, *Kiel*, 14 janvier 1814 [3], art. 6 : « ... le Roi de Suède, souverain de la Norvège, s'engage de se charger d'une partie de ces dettes, *proportionnée à la population et aux revenus* de la Norvège...

« Le montant exact de cette dette... sera fixé... et réparti d'après un calcul exact sur la population et les revenus des royaumes de Danemark et de Norvège. »

Acte final du Congrès de *Vienne*, du 9 juin 1915 [4], art. 97, al. 2 : « Les redevances du Mont-Napoléon non fondées et non liquidées... seront réparties sur les territoires dont se composait le ci-devant Royaume d'Italie et cette répartition sera assise sur les *bases réunies de la population et du revenu...* »

---

1. DE CLERCQ, t. IV, p. 139.
2. DE CLERCQ, t. II, p. 543; M. N. R., t. II, p. 336.
3. M. N. R., t. I, p. 668 et suiv.
4. DE CLERCQ, t. II, p. 606.

§ 122

QUESTIONS SPÉCIALES CONCERNANT L'APPLICATION DES RECETTES D'ÉTAT COMME CLEF DE LA RÉPARTITION.

I. — BUDGETS A CONSIDÉRER.

En abordant l'examen de fond des questions ci-dessus posées (*supra*, p. 554), il nous faut indiquer, en premier lieu, qu'il n'y a, bien entendu, aucune raison à borner l'estimation de la force contributive aux seules données qui figurent au budget général de l'État. On doit utiliser à cette fin toutes les données utiles qu'on trouve dans tous ses budgets (budget général, budgets spéciaux, etc.).

FRANCE : *Budget général; Budgets annexes, rattachés pour ordre au budget général :* Administration des Monnaies et Médailles; Imprimerie Nationale, Légion d'honneur; Caisse des Invalides de la Marine; École Centrale des Arts et Manufactures; Chemin de fer et port de la Réunion; Chemins de fer de l'État; Caisse Nationale d'épargne [1]; *Budget des dépenses sur ressources spéciales* (supprimé en 1892) [2]; *Budget des dépenses sur ressources extraordinaires ; Services spéciaux du Trésor.*

Le budget général de 1926 s'élève à 37,5 milliards de francs. En dehors du budget général, douze budgets annexes se chiffrent par une somme globale de 6,6 milliards de francs. De ces douze budgets, les trois principaux sont les Postes, Télégraphes, Téléphones (2,6 milliards de francs); les Chemins de fer de l'État (2 milliards), les Chemins de fer d'Alsace et de Lorraine (1,0 milliard de francs). Les recettes nettes provenant des versements effectués par l'Allemagne en exécution des traités de paix ne figurent pas au budget et sont portées au crédit d'un compte spécial du Trésor. La trésorerie supporte les dépenses suivantes hors budget : dépenses pour les Chemins de fer de l'État et d'Alsace et Lorraine, intérêts sur les avances de la Banque de France, réduction des avances de la Banque de France à l'État; amortissement partiel des dettes étrangères; avances à des Gouvernements étrangers [3].

La BAVIÈRE, en 1877-1918, accordait une situation tout à fait spéciale au *Militäretat*, qui avait ses recettes et dépenses indépendantes.

Le MECKLEMBOURG avait encore, au XXe siècle, trois budgets : 1° celui de la « landesherrliche Finanzverwaltung » (revenus des domaines et capitaux de l'État, contribution ordinaire et extraordinaire, régales, frais du « Landesregiment », des « landesherrliche Schulden », paiements matriculaires au Reich; 2° celui de la « landesherrlich-ständische Finanzverwaltung » (revenus des chemins de fer et quelques autres; dépenses afférentes aux emprunts ferroviaires, etc.); 3° celui de la « rein-ständische Finanzverwaltung » [4].

---

1. E. ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 2e éd., Paris, 1909, p. 77; R. STOURM, *Budget*, ch. X, § 2, ch. XI, § 1.

2. E. ALLIX, *l. c.*, p. 85.

3. *Rapport du Comité des Experts du* 3 *juillet* 1926, IV et VI *b*, v. dans *L'Europe Nouvelle*, 7 juillet 1926, n° 440.

4. A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, 4 Theil, Leipzig, 1901, p. 452-3.

Le BRUNSWICK avait même 4 budgets [1].

Le BADE avait plusieurs budgets distincts : Verkehrsanstalten, Eisenbahnbau, Eisenbahnschuldentilgungskasse, Murgwerk [2].

La FINLANDE avait un *fonds d'État* (revenus des biens et des capitaux de l'État, des postes, des impôts permanents, etc., frais de gouvernement, d'administration, etc.); un *budget extraordinaire* (impôts provisoires et extraordinaires, recettes des chemins de fer d'État, de la Banque de Finlande, produit des emprunts; dépenses extraordinaires : construction de chemins de fer, amortissement des dettes d'État, etc.); un *budget militaire*, un *fonds des voies de communication*, un *fonds de milice* [3].

Le WALDECK n'avait au fond aucun budget, puisque, par le traité avec la Prusse du 18 juillet 1867, celle-ci assumait toutes les dépenses et percevait tous les revenus de ce pays [4].

Les données des budgets doivent être considérées comme des *documents statistiques :* toutes celles qui peuvent servir doivent être utilisées où qu'elles figurent; celles qui ne conviennent pas au but que l'on se pose doivent être laissées de côté.

Si certains revenus et dépenses, importants au point de vue qui nous intéresse, se trouvent classés dans des budgets particuliers, spéciaux et autres, le budget général ne peut servir à lui seul; il peut même arriver que ces budgets particuliers soient en eux-mêmes plus importants que le budget général dans lequel peuvent parfois prévaloir les versements des divers territoires, dont les chiffres ne traduisent pas exactement leur force contributive relative.

§ 123

2. — REVENUS A CONSIDÉRER.

La totalité des revenus publics tels qu'ils figurent dans les budgets ne saurait servir à déterminer la force contributive relative.

Ceci résulte, principalement, des causes que voici :

1. — *La répartition des charges publiques et des ressources entre le Trésor d'État et les organes du self government local peut radicalement varier d'un territoire à l'autre.*

Dans tel territoire, une grande quantité de charges publiques (dépenses afférentes à l'instruction publique, à la justice, à la police, à l'assistance publique, au service de santé, à la perception des impôts, etc.), peut être assumée par des organes du

1. *Ib.*, p. 489. Cf. aussi sur d'autres petits États allemands, *passim*, surtout p. 539 et suiv.

2. G. SCHANZ, V° *Budget*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4e éd., t. III, p. 89 et 90.

3. K. WILLGREN, *Die Staatsfonds und das Budgetwesen Finnlands*, Finanzarchiv, t. XIII (1896), p. 177 et suiv.; V.-A, LEBEDEV, *Le droit financier*, t. I, 2e éd., Saint-Pétersbourg, 1889, p. 819 et suiv.

4. V. RÖNNE, *Preussisches Staatsrecht*, 4e éd., t. I, p. 164; t. III, p. 174.

self-government local qui perçoivent également un certain nombre d'impôts et d'autres recettes. Dans tel autre territoire, ces charges et les recettes qui servent à les assurer font, par contre, partie du budget de l'État[1].

Voici quelques exemples :

Dans le WURTEMBERG, les taxes ne sont pas perçues par l'État, mais par les communes, qui en transmettent le montant à l'État, défalcation faite des frais de recouvrement[2].

En ALLEMAGNE, la perception des impôts du Reich était confiée aux divers pays qui prélevaient sur son produit brut un certain tantième. A partir de 1920, les recettes de douanes et les impôts sont directement perçus par le Reich.

PRUSSE. D'après la loi du 14 juillet 1893, les impôts directs suivants ont été transférés aux communes : l'impôt foncier, l'impôt des patentes, l'impôt spécial sur les grands magasins.

U. R. S. S. Le décret du 3 août 1923 a attribué à la Carélie les droits de douane sur les marchandises, perçus dans les limites de ce pays (V. aussi les règles relatives à l'établissement du budget de Carélie du 13 février 1925).

La force contributive de deux territoires peut être en fait la même, alors que leurs revenus publics, tels qu'ils figurent au budget de l'État, sont tout à fait différents.

L'injustice devient particulièrement flagrante lorsque tels ou tels territoires possèdent une autonomie financière et ne figurent au budget d'État que par des paiements contributifs, tributs, etc., et lorsque, pour déterminer les quote-parts des divers territoires, on est amené à ne se servir que des données du budget général de l'État dans lequel les revenus de ces provinces autonomes ne sont représentés que par le chiffre de leurs tributs, c'est-à-dire ne comprennent pas, comme pour toutes les autres provinces, le montant de toutes les recettes d'État, obtenues dans les limites de ces provinces.

Supposons qu'un État ait une dette 4 % de 500 millions de francs avec une charge annuelle de 20 millions de francs. On en détache deux territoires A et B. Le territoire A avait un revenu

1. V. les détails chez PFEIFFER, *Vergleichende Darstellung der europäischen Staatsausgaben*, 2e éd., Stuttgart, 1877; R. v. KAUFMANN, *Die öffentlichen Ausgaben der grösseren europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung*, 3e éd., Berlin, 1893; A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, I Theil, 3e éd., Leipzig, 1883, § 179 et suiv.; R. v. KAUFMANN, *Die Kommunalfinanzen, Grossbritannien, Frankreich, Preussen*, 2 volumes, Leipzig, 1906; F. ZAHN, *Finanzen der Grossmächte*, Berlin, 1908; O. SCHWARZ, *Die Finanzsysteme der Grossmächte*, Leipzig, 1909; IDEM, *Die Finanzen der europäischen und der wichtigeren aussereuropäischen Staaten*, Finanzarchiv, t. XXVIII, 1911, p. 634 et suiv.; t. XXIX, p. 181 et suiv.; t. XXXII, p. 32 et suiv.; IDEM, *Finanzpolitik im Reich, Staat und Gemeinde*, Stuttgart, 1919.

2. M. v. HECKEL, *Das Budget* (K. FRANKENSTEIN, *Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften*), Leipzig, 1897, p. 37-38.

annuel de 60 millions de francs dont il lui restait, après défalcation des dépenses locales indispensables, 6 millions de francs, les chiffres respectifs pour le territoire B sont de 40 et 4 millions de francs, et pour le territoire C resté chez l'ancien État amoindri — 100 et 10 millions de francs.

Le traité de paix décide que la répartition de l'ancienne dette sera faite d'après la proportion des revenus qui figurent au budget d'État. Si tous les revenus ci-dessus indiqués figurent au budget d'État, la répartition de la dette se fait entre A, B et C dans la proportion de 60:40:100, c'est-à-dire, A assume (30 % de 500 millions de francs =) 150 millions de francs de l'ancienne dette avec une charge annuelle de 6 millions de francs, B — (20 % de 500 m. =) 100 millions de francs avec une charge de 4 millions de francs et C — le reste, à savoir 250 millions de francs, avec une charge de 10 millions de francs.

Supposons, cependant, que le territoire B ait été doté d'une autonomie financière et n'ait figuré au budget que par un tribut annuel, mettons de 4 millions de francs.

Nous obtiendrons, en ce cas, les résultats suivants : l'ancienne dette se répartit entre A, B et C, dans la proportion de 60:4:100, soit, en %, dans la proportion de 36 24/41 % : 2 18/41 % : 60 40/41 %. Le territoire A assume (36 24/41 % de 500 millions de francs =) 182 38/41 millions de francs avec une charge annuelle de 7 13/41 millions, B — 12 8/41 millions de francs avec une charge annuelle de 20/41 millions de francs et C — 304 36/41 millions de francs avec une charge annuelle de 12 8/41 millions de francs.

On aboutit ainsi à une absurdité flagrante. En effet, on impose au territoire A, dont la force contributive égale 6 millions de francs — une charge annuelle de 7 13/41 millions de francs, la charge annuelle du territoire C est établie à 12 8/41 millions de francs, tandis que le paiement maximum qu'il peut supporter est égal à 10 millions de francs. Et le territoire B qui avait versé au Trésor de l'ancien État 4 millions de francs par an n'est tenu que d'une charge annuelle ridicule de 20/41 millions de francs.

L'île de Samos, avant d'être détachée de l'Empire ottoman, jouissait d'une autonomie financière complète et n'avait vis-à-vis de l'Empire aucune autre charge que le paiement d'un tribut annuel. Elle n'avait aucun compte à rendre de ses recettes à l'Empire ottoman, qui ne pouvait exiger d'elle que le versement du tribut annuel fixe, indépendamment des circonstances favorables ou défavorables de la situation financière de l'île [1].

La question de savoir si l'île de Samos doit prendre part aux

1. *Deuxième mémoire turc*, p. 65; Borel, *l. c.*, p. 66.

self-government local qui perçoivent également un certain nombre d'impôts et d'autres recettes. Dans tel autre territoire, ces charges et les recettes qui servent à les assurer font, par contre, partie du budget de l'État[1].

Voici quelques exemples :

Dans le WURTEMBERG, les taxes ne sont pas perçues par l'État, mais par les communes, qui en transmettent le montant à l'État, défalcation faite des frais de recouvrement[2].

En ALLEMAGNE, la perception des impôts du Reich était confiée aux divers pays qui prélevaient sur son produit brut un certain tantième. A partir de 1920, les recettes de douanes et les impôts sont directement perçus par le Reich.

PRUSSE. D'après la loi du 14 juillet 1893, les impôts directs suivants ont été transférés aux communes : l'impôt foncier, l'impôt des patentes, l'impôt spécial sur les grands magasins.

U. R. S. S. Le décret du 3 août 1923 a attribué à la Carélie les droits de douane sur les marchandises, perçus dans les limites de ce pays (V. aussi les règles relatives à l'établissement du budget de Carélie du 13 février 1925).

La force contributive de deux territoires peut être en fait la même, alors que leurs revenus publics, tels qu'ils figurent au budget de l'État, sont tout à fait différents.

L'injustice devient particulièrement flagrante lorsque tels ou tels territoires possèdent une autonomie financière et ne figurent au budget d'État que par des paiements contributifs, tributs, etc., et lorsque, pour déterminer les quote-parts des divers territoires, on est amené à ne se servir que des données du budget général de l'État dans lequel les revenus de ces provinces autonomes ne sont représentés que par le chiffre de leurs tributs, c'est-à-dire ne comprennent pas, comme pour toutes les autres provinces, le montant de toutes les recettes d'État, obtenues dans les limites de ces provinces.

Supposons qu'un État ait une dette 4 % de 500 millions de francs avec une charge annuelle de 20 millions de francs. On en détache deux territoires A et B. Le territoire A avait un revenu

1. V. les détails chez PFEIFFER, *Vergleichende Darstellung der europäischen Staatsausgaben*, 2e éd., Stuttgart, 1877; R. v. KAUFMANN, *Die öffentlichen Ausgaben der grösseren europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung*, 3e éd., Berlin, 1893; A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, I Theil, 3e éd., Leipzig, 1883, § 179 et suiv.; R. v. KAUFMANN, *Die Kommunalfinanzen, Grossbritannien, Frankreich, Preussen*, 2 volumes, Leipzig, 1906; F. ZAHN, *Finanzen der Grossmächte*, Berlin, 1908; O. SCHWARZ, *Die Finanzsysteme der Grossmächte*, Leipzig, 1909; IDEM, *Die Finanzen der europäischen und der wichtigeren aussereuropäischen Staaten*, Finanzarchiv, t. XXVIII, 1912, p. 634 et suiv.; t. XXIX, p. 181 et suiv.; t. XXXII, p. 32 et suiv.; IDEM, *Finanzpolitik im Reich, Staat und Gemeinde*, Stuttgart, 1919.

2. M. v. HECKEL, *Das Budget* (K. FRANKENSTEIN, *Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften*), Leipzig, 1897, p. 37-38.

annuel de 60 millions de francs dont il lui restait, après défalcation des dépenses locales indispensables, 6 millions de francs, les chiffres respectifs pour le territoire B sont de 40 et 4 millions de francs, et pour le territoire C resté chez l'ancien État amoindri — 100 et 10 millions de francs.

Le traité de paix décide que la répartition de l'ancienne dette sera faite d'après la proportion des revenus qui figurent au budget d'État. Si tous les revenus ci-dessus indiqués figurent au budget d'État, la répartition de la dette se fait entre A, B et C dans la proportion de 60:40:100, c'est-à-dire, A assume (30 % de 500 millions de francs =) 150 millions de francs de l'ancienne dette avec une charge annuelle de 6 millions de francs, B — (20 % de 500 m. =) 100 millions de francs avec une charge de 4 millions de francs et C — le reste, à savoir 250 millions de francs, avec une charge de 10 millions de francs.

Supposons, cependant, que le territoire B ait été doté d'une autonomie financière et n'ait figuré au budget que par un tribut annuel, mettons de 4 millions de francs.

Nous obtiendrons, en ce cas, les résultats suivants : l'ancienne dette se répartit entre A, B et C, dans la proportion de 60:4:100, soit, en %, dans la proportion de 36 24/41 % : 2 18/41 % : 60 40/41 %. Le territoire A assume (36 24/41 % de 500 millions de francs =) 182 38/41 millions de francs avec une charge annuelle de 7 13/41 millions, B — 12 8/41 millions de francs avec une charge annuelle de 20/41 millions de francs et C — 304 36/41 millions de francs avec une charge annuelle de 12 8/41 millions de francs.

On aboutit ainsi à une absurdité flagrante. En effet, on impose au territoire A, dont la force contributive égale 6 millions de francs — une charge annuelle de 7 13/41 millions de francs, la charge annuelle du territoire C est établie à 12 8/41 millions de francs, tandis que le paiement maximum qu'il peut supporter est égal à 10 millions de francs. Et le territoire B qui avait versé au Trésor de l'ancien État 4 millions de francs par an n'est tenu que d'une charge annuelle ridicule de 20/41 millions de francs.

L'île de Samos, avant d'être détachée de l'Empire ottoman, jouissait d'une autonomie financière complète et n'avait vis-à-vis de l'Empire aucune autre charge que le paiement d'un tribut annuel. Elle n'avait aucun compte à rendre de ses recettes à l'Empire ottoman, qui ne pouvait exiger d'elle que le versement du tribut annuel fixe, indépendamment des circonstances favorables ou défavorables de la situation financière de l'île [1].

La question de savoir si l'île de Samos doit prendre part aux

1. *Deuxième mémoire turc*, p. 65; Borel, *l. c.*, p. 66.

charges de la dette ottomane, a été résolue affirmativement par le traité de Lausanne (V. *supra*, p. 131).

Le Conseil de la D. P. O., s'inspirant de l'article 51 du traité et se basant sur les données des Comptes généraux de l'Empire ottoman où ne figure que le tribut en question, a établi la quote part de l'île de Samos *en proportion de ce tribut seulement* [1].

Ce procédé est erroné du point de vue logique. Il réduit manifestement la quote-part du Samos en comparaison avec ses paiements antérieurs.

Mais, pour des raisons d'ordre formel, le Conseil de la D. P. O. n'a pu agir autrement en ce qui concerne cette île, car il lui fallait régler les quote-parts d'après les données du budget de l'Empire ottoman. D'autre part, on ne saurait affirmer que l'île de Samos fût juridiquement tenue d'assumer une partie de la Dette ottomane (*supra*, p. 131).

Mais voici un autre cas. Le sandjak indépendant du DJEBEL LIBAN (MONT-LIBAN) jouissait, aux termes du Règlement organique du 6 septembre 1864, d'une autonomie financière, la Sublime Porte se réservant le droit de lever un impôt sur la Montagne, limité, au maximum, de 7.000 bourses (= 35.000 l. tq.); il était entendu que le produit de cet impôt serait affecté en premier lieu aux frais d'administration de la Montagne et à ses dépenses d'utilité publique; seul, le surplus, s'il en a, entrerait dans les caisses de l'État. Au cas où les frais généraux strictement nécessaires à la marche régulière de l'administration dépasseraient le produit des impôts, il était prévu que le Trésor impérial pourvoirait à ces excédents de dépenses (art. 15) (V. *supra*, p. 131).

Les comptes généraux de l'Empire ottoman comportaient p.tq. 5.157.284 de recettes afférentes au sandjak indépendant du Mont-Liban. Le Conseil de la D. P. O. a donc fixé la quote-part du Mont-Liban en partant de ce chiffre.

Le Grand-Liban a objecté contre ce calcul.

En invoquant le Règlement de 1864, le LIBAN faisait observer que « depuis longtemps, le Gouvernement impérial n'avait pas rempli l'obligation prévue par ce règlement, de couvrir les déficits de ce sandjak. Aussi lorsque, dans la période financière considérée, des excédents de recettes se sont produits, l'Administration autonome les a employés à compenser les déficits précédents ».

« Grâce à son autonomie et par le fait de ce régime financier, le Mont-Liban n'a jamais participé aux charges de la D. P. O. Les créanciers de l'Empire n'avaient aucun droit sur les revenus libanais. Ils ne subissent aucun préjudice du fait que le Mont-Liban est actuellement détaché de ce dernier. Le traité entend répartir les dettes en proportion des charges dont étaient grevés les territoires respectifs. Le Mont-Liban n'ayant jusqu'ici jamais contribué à ces charges, il serait injuste et contraire à l'esprit du traité de lui en imposer aujourd'hui une part quelconque » [2].

En partant de ces considérations, le Liban demandait qu'on retranchât de la part de revenus mise au compte du Grand Liban la somme de p. tq. 5.157.284 afférente au sandjak indépendant. Subsidiairement, le Grand-Liban a soutenu que *seul l'excédent du budget libanais*, lequel seul pouvait entrer dans les caisses du

1. *Observations du Conseil de la D. P. O. sur le mémoire français*, p. 5.
2. *Mémoire présenté par le Gouvernement français agissant en sa qualité*

trésor ottoman et être affecté aux dépenses générales de l'Empire, soit 81,595 *p. iq.*, *doit entrer en ligne de compte tant pour le calcul du revenu total de l'Empire ottoman que pour celui du revenu du Liban* [1].

L'arbitre, M. BOREL, reconnaissant au Règlement de 1864 la valeur d'un acte international et considérant que « la situation est, en réalité, la même que si le Liban avait été simplement assujetti à un tribut du montant dudit excédent, ce d'autant plus qu'aux termes de l'article 15 le droit de la Sublime Porte de lever l'impôt était limité au maximum de 7.000 bourses » [2], a décidé que « dans les recettes du sandjak indépendant du Mont-Liban, il faut substituer à la somme de 5.157.284 piastres *le montant du surplus* des impôts du Mont-Liban [3] ».

Cette décision nous semble fort contestable.

Tout d'abord, comme dit avec justesse le Conseil de la D. P. O. : « Les revenus du Liban, bien qu'affectés à des besoins spéciaux, lesquels n'étaient autres que des besoins de l'État ottoman, n'en avait pas moins le caractère d'un revenu de cet État... Il existe dans les Comptes généraux de tous les États et, notamment dans ceux de la Turquie, des montants divers dont on ne doit pas disposer pour les dépenses générales; le traité n'a pas autorisé le Conseil à faire la discrimination entre lesdites sommes et celles qui peuvent être employées aux dépenses générales [4]. »

Quand même on aurait admis que le Liban, en ce qui concernait son administration financière, s'était trouvé dans une situation particulière, ceci n'aurait rien à voir à la question qui nous occupe ici.

En effet « *faire entrer en ligne de compte tant pour le calcul du revenu total de l'Empire ottoman que pour celui du revenu du Liban* », (ainsi que le demandait le Liban et que l'a décidé l'arbitre), le *seul excédent du budget libanais*, le surplus seulement des impôts du Mont-Liban, alors que pour tous les autres territoires on prend

---

de Puissance mandataire au nom et pour compte des États de Syrie, du Grand-Liban, du Djebel-Druse et des Aléoutes, p. 7 et suiv.

1. *Ib.*, p. 32.
2. BOREL, *l. c.*, p. 73.
3. *Ib.*, p. 74.
4. *Observations du Conseil de la D. P. O. sur le mémoire français*, p. 4-5. Le fait suivant est intéressant à noter.

Les revenus du Chemin de fer du Hedjaz ont été mis en ligne de compte par le Conseil de la D. P. O. Or, l'Iraq et la Palestine demandaient à M. Borel que ces revenus fussent écartés du calcul, puisque « the Railway was not an entreprise of the Central Government, but an independant organization, since the revenues in question, if received by the Government, were not in their disposition as general revenues, but had to be devoted to the Railway or to the purposes for which the Railway was constructed » (*Case*, n° 27, p. 5-6).

La situation était donc à peu près analogue à celle du Liban, les revenus de ce chemin de fer, de même que ceux du Liban, n'ayant pas été à la libre disposition du Gouvernement central. Cependant, M. Borel a refusé de donner suite à cette requête de l'Iraq et de la Palestine, considérant (*l. c.*, p. 80) : « Que les recettes du Chemin de fer du Hedjaz soient affectées aux besoins de la ligne et à l'assistance des pèlerins, c'est là une obligation spontanément décrété par l'État lui-même. »

charges de la dette ottomane, a été résolue affirmativement par le traité de Lausanne (V. *supra*, p. 131).

Le Conseil de la D. P. O., s'inspirant de l'article 51 du traité et se basant sur les données des Comptes généraux de l'Empire ottoman où ne figure que le tribut en question, a établi la quote-part de l'île de Samos *en proportion de ce tribut seulement* [1].

Ce procédé est erroné du point de vue logique. Il réduit manifestement la quote-part du Samos en comparaison avec ses paiements antérieurs.

Mais, pour des raisons d'ordre formel, le Conseil de la D. P. O. n'a pu agir autrement en ce qui concerne cette île, car il lui fallait régler les quote-parts d'après les données du budget de l'Empire ottoman. D'autre part, on ne saurait affirmer que l'île de Samos fût juridiquement tenue d'assumer une partie de la Dette ottomane (*supra*, p. 131).

Mais voici un autre cas. Le sandjak indépendant du DJEBEL-LIBAN (MONT-LIBAN) jouissait, aux termes du Règlement organique du 6 septembre 1864, d'une autonomie financière, la Sublime Porte se réservant le droit de lever un impôt sur la Montagne, limité, au maximum, de 7.000 bourses (= 35.000 l. tq.); il était entendu que le produit de cet impôt serait affecté en premier lieu aux frais d'administration de la Montagne et à ses dépenses d'utilité publique ; seul, le surplus, s'il en a, entrerait dans les caisses de l'État. Au cas où les frais généraux strictement nécessaires à la marche régulière de l'administration dépasseraient le produit des impôts, il était prévu que le Trésor impérial pourvoirait à ces excédents de dépenses (art. 15) (V. *supra*, p. 131).

Les comptes généraux de l'Empire ottoman comportaient p.tq. 5.157.284 de recettes afférentes au sandjak indépendant du Mont-Liban. Le Conseil de la D. P. O. a donc fixé la quote-part du Mont-Liban en partant de ce chiffre.

Le Grand-Liban a objecté contre ce calcul.

En invoquant le Règlement de 1864, le LIBAN faisait observer que « depuis longtemps, le Gouvernement impérial n'avait pas rempli l'obligation prévue par ce règlement, de couvrir les déficits de ce sandjak. Aussi lorsque, dans la période financière considérée, des excédents de recettes se sont produits, l'Administration autonome les a employés à compenser les déficits précédents ».

« Grâce à son autonomie et par le fait de ce régime financier, le Mont-Liban n'a jamais participé aux charges de la D. P. O. Les créanciers de l'Empire n'avaient aucun droit sur les revenus libanais. Ils ne subissent aucun préjudice du fait que le Mont-Liban est actuellement détaché de ce dernier. Le traité entend répartir les dettes en proportion des charges dont étaient grevés les territoires respectifs. Le Mont-Liban n'ayant jusqu'ici jamais contribué à ces charges, il serait injuste et contraire à l'esprit du traité de lui en imposer aujourd'hui une part quelconque » [2].

En partant de ces considérations, le Liban demandait qu'on retranchât de la part de revenus mise au compte du Grand Liban la somme de p. tq. 5.157.284 afférente au sandjak indépendant. Subsidiairement, le Grand-Liban a soutenu que *seul l'excédent du budget libanais*, lequel seul pouvait entrer dans les caisses du

1. *Observations du Conseil de la D. P. O. sur le mémoire français*, p. 5.

2. *Mémoire présenté par le Gouvernement français agissant en sa qualité*

résor ottoman et être affecté aux dépenses générales de l'Empire, ait 81,595 *p. iq., doit entrer en ligne de compte tant pour le calcul* *t revenu total de l'Empire ottoman que pour celui du revenu du* *iban* [1].

L'arbitre, M. Borel, reconnaissant au Règlement de 1864 la aleur d'un acte international et considérant que « la situation est, réalité, la même que si le Liban avait été simplement assujetti un tribut du montant dudit excédent, ce d'autant plus qu'aux rmes de l'article 15 le droit de la Sublime Porte de lever l'impôt ait limité au maximum de 7.000 bourses » [2], a décidé que « dans s recettes du sandjak indépendant du Mont-Liban, il faut subituer à la somme de 5.157.284 piastres *le montant du surplus* s impôts du Mont-Liban [3] ».

Cette décision nous semble fort contestable.

Tout d'abord, comme dit avec justesse le Conseil de la D. P. O. : « Les venus du Liban, bien qu'affectés à des besoins spéciaux, lesquels n'étaient tres que des besoins de l'État ottoman, n'en avait pas moins le caractère n revenu de cet État... Il existe dans les Comptes généraux de tous les ats et, notamment dans ceux de la Turquie, des montants divers dont on doit pas disposer pour les dépenses générales; le traité n'a pas autorisé Conseil à faire la discrimination entre lesdites sommes et celles qui peuvent e employées aux dépenses générales [4]. »

Quand même on aurait admis que le Liban, en ce qui concernait n administration financière, s'était trouvé dans une situation rticulière, ceci n'aurait rien à voir à la question qui nous ocupe ici.

En effet « *faire entrer en ligne de compte tant pour le calcul du evenu total de l'Empire ottoman que pour celui du revenu du Liban* », ainsi que le demandait le Liban et que l'a décidé l'arbitre), le *eul excédent du budget libanais*, le surplus seulement des impôts du Mont-Liban, alors que pour tous les autres territoires on prend

---

e Puissance mandataire au nom et pour compte des États de Syrie, du Grand-Liban, du Djebel-Druse et des Aléoutes, p. 7 et suiv.

1. *Ib.*, p. 32.
2. Borel, *l. c.*, p. 73.
3. *Ib.*, p. 74.
4. *Observations du Conseil de la D. P. O. sur le mémoire français*, p. 4-5. e fait suivant est intéressant à noter.

Les revenus du Chemin de fer du Hedjaz ont été mis en ligne de compte ar le Conseil de la D. P. O. Or, l'Iraq et la Palestine demandaient à M. Bo-el que ces revenus fussent écartés du calcul, puisque « the Railway was not n entreprise of the Central Government, but an independant organization, ince the revenues in question, if received by the Government, were not in heir disposition as general revenues, but had to be devoted to the Railway or to the purposes for which the Railway was constructed » (*Case*, n° 27, p. 5-6).

La situation était donc à peu près analogue à celle du Liban, les revenus de ce chemin de fer, de même que ceux du Liban, n'ayant pas été à la libre disposition du Gouvernement central. Cependant, M. Borel a refusé de donner suite à cette requête de l'Iraq et de la Palestine, considérant (*l. c.*, p. 80) : « Que les recettes du Chemin de fer du Hedjaz soient affectées aux besoins de la ligne et à l'assistance des pèlerins, c'est là une obligation spontanément décrété par l'État lui-même. »

charges de la dette ottomane, a été résolue affirmativement par le traité de Lausanne (V. *supra*, p. 131).

Le Conseil de la D. P. O., s'inspirant de l'article 51 du traité et se basant sur les données des Comptes généraux de l'Empire ottoman où ne figure que le tribut en question, a établi la quote-part de l'île de Samos *en proportion de ce tribut seulement* [1].

Ce procédé est erroné du point de vue logique. Il réduit manifestement la quote-part du Samos en comparaison avec ses paiements antérieurs.

Mais, pour des raisons d'ordre formel, le Conseil de la D. P. O. n'a pu agir autrement en ce qui concerne cette île, car il lui fallait régler les quote-parts d'après les données du budget de l'Empire ottoman. D'autre part, on ne saurait affirmer que l'île de Samos fût juridiquement tenue d'assumer une partie de la Dette ottomane (*supra*, p. 131).

Mais voici un autre cas. Le sandjak indépendant du DJEBEL LIBAN (MONT-LIBAN) jouissait, aux termes du Règlement organique du 6 septembre 1864, d'une autonomie financière, la Sublime Porte se réservant le droit de lever un impôt sur la Montagne, limité, au maximum, de 7.000 bourses (= 35.000 l. tq.); il était entendu que le produit de cet impôt serait affecté en premier lieu aux frais d'administration de la Montagne et à ses dépenses d'utilité publique; seul, le surplus, s'il en a, entrerait dans les caisses de l'État. Au cas où les frais généraux strictement nécessaires à la marche régulière de l'administration dépasseraient le produit des impôts, il était prévu que le Trésor impérial pourvoirait à ces excédents de dépenses (art. 15) (V. *supra*, p. 131).

Les comptes généraux de l'Empire ottoman comportaient p.tq. 5.157.284 de recettes afférentes au sandjak indépendant du Mont-Liban. Le Conseil de la D. P. O. a donc fixé la quote-part du Mont-Liban en partant de ce chiffre.

Le Grand-Liban a objecté contre ce calcul.

En invoquant le Règlement de 1864, le LIBAN faisait observer que « depuis longtemps, le Gouvernement impérial n'avait pas rempli l'obligation prévue par ce règlement, de couvrir les déficits de ce sandjak. Aussi lorsque, dans la période financière considérée, des excédents de recettes se sont produits, l'Administration autonome les a employés à compenser les déficits précédents ».

« Grâce à son autonomie et par le fait de ce régime financier, le Mont Liban n'a jamais participé aux charges de la D. P. O. Les créanciers de l'Empire n'avaient aucun droit sur les revenus libanais. Ils ne subissent aucun préjudice du fait que le Mont-Liban est actuellement détaché de ce dernier. Le traité entend répartir les dettes en proportion des charges dont étaient grevés les territoires respectifs. Le Mont-Liban n'ayant jusqu'ici jamais contribué à ces charges, il serait injuste et contraire à l'esprit du traité de lui en imposer aujourd'hui une part quelconque » [2].

En partant de ces considérations, le Liban demandait qu'on retranchât de la part de revenus mise au compte du Grand Liban la somme de p. tq. 5.157.284 afférente au sandjak indépendant. Subsidiairement, le Grand-Liban a soutenu que *seul l'excédent du budget libanais*, lequel seul pouvait entrer dans les caisses du

1. *Observations du Conseil de la D. P. O. sur le mémoire français*, p. 5.

2. *Mémoire présenté par le Gouvernement français agissant en sa qualité*

trésor ottoman et être affecté aux dépenses générales de l'Empire, *soit* 81,595 *p. tq., doit entrer en ligne de compte tant pour le calcul du revenu total de l'Empire ottoman que pour celui du revenu du Liban* [1].

L'arbitre, M. BOREL, reconnaissant au Règlement de 1864 la valeur d'un acte international et considérant que « la situation est, en réalité, la même que si le Liban avait été simplement assujetti à un tribut du montant dudit excédent, ce d'autant plus qu'aux termes de l'article 15 le droit de la Sublime Porte de lever l'impôt était limité au maximum de 7.000 bourses » [2], a décidé que « dans les recettes du sandjak indépendant du Mont-Liban, il faut substituer à la somme de 5.157.284 piastres *le montant du surplus* des impôts du Mont-Liban [3] ».

Cette décision nous semble fort contestable.

Tout d'abord, comme dit avec justesse le Conseil de la D. P. O. : « Les revenus du Liban, bien qu'affectés à des besoins spéciaux, lesquels n'étaient autres que des besoins de l'État ottoman, n'en avait pas moins le caractère d'un revenu de cet État... Il existe dans les Comptes généraux de tous les États et, notamment dans ceux de la Turquie, des montants divers dont on ne doit pas disposer pour les dépenses générales; le traité n'a pas autorisé le Conseil à faire la discrimination entre lesdites sommes et celles qui peuvent être employées aux dépenses générales [4]. »

Quand même on aurait admis que le Liban, en ce qui concernait son administration financière, s'était trouvé dans une situation particulière, ceci n'aurait rien à voir à la question qui nous occupe ici.

En effet « *faire entrer en ligne de compte tant pour le calcul du revenu total de l'Empire ottoman que pour celui du revenu du Liban* », (ainsi que le demandait le Liban et que l'a décidé l'arbitre), le *seul excédent du budget libanais*, le surplus seulement des impôts du Mont-Liban, alors que pour tous les autres territoires on prend

---

de Puissance mandataire au nom et pour compte des États de Syrie, du Grand-Liban, du Djebel-Druse et des Aléoutes, p. 7 et suiv.

1. *Ib.*, p. 32.
2. BOREL, *l. c.*, p. 73.
3. *Ib.*, p. 74.
4. *Observations du Conseil de la D. P. O. sur le mémoire français*, p. 4-5. Le fait suivant est intéressant à noter.

Les revenus du Chemin de fer du Hedjaz ont été mis en ligne de compte par le Conseil de la D. P. O. Or, l'Iraq et la Palestine demandaient à M. Borel que ces revenus fussent écartés du calcul, puisque « the Railway was not an entreprise of the Central Government, but an independant organization, since the revenues in question, if received by the Government, were not in their disposition as general revenues, but had to be devoted to the Railway or to the purposes for which the Railway was constructed » (*Case*, n° 27, p. 5-6).

La situation était donc à peu près analogue à celle du Liban, les revenus de ce chemin de fer, de même que ceux du Liban, n'ayant pas été à la libre disposition du Gouvernement central. Cependant, M. Borel a refusé de donner suite à cette requête de l'Iraq et de la Palestine, considérant (*l. c.*, p. 80) : « Que les recettes du Chemin de fer du Hedjaz soient affectées aux besoins de la ligne et à l'assistance des pèlerins, c'est là une obligation spontanément décrété par l'État lui-même. »

en considération la totalité des recettes brutes, c'est faire un calcul sur des bases irrégulières au point de vue logique et pratiquement injustes, comme nous l'avons montré plus haut (p. 560-1).

L'erreur de ce calcul est d'autant plus grande qu'elle n'a été aucunement déterminée par une nécessité d'ordre formel, alors que c'était le cas pour Samos (*supra*, p. 561); les revenus du Mont-Liban ont intégralement figuré dans les comptes périmés de l'Empire ottoman.

Un pareil calcul réduisait artificiellement la quote-part du Mont-Liban et augmentait à l'avenant, contrairement à la bonne règle, la quote-part des autres États débiteurs en établissant celle du Liban en proportion de sa force contributive nette par rapport à la totalité des ressources brutes de tous les autres territoires.

On aurait pu, tout au plus, vu la situation particulière du Mont-Liban, porter à sa charge une partie de la dette ottomane dont le service eût été égal à l'excédent de ses impôts, et l'exclure du tableau de répartition générale. C'est ce qui a été fait pour la TRIPOLI et l'ÉGYPTE.

Traité de *Lausanne* du 18 octobre 1912, ITALIE-TURQUIE, art. 10 : « Le Gouvernement italien s'engage à verser annuellement à la caisse de la Dette Publique Ottomane pour compte du Gouvernement impérial une somme correspondante à la moyenne des sommes qui, dans chacune des trois années précédentes à celle de la déclaration de la guerre, ont été affectées au service de la Dette Publique sur les recettes des deux provinces... »

Ainsi, en ce qui concernait le Tripoli, les créanciers conservaient leur droit à toutes les ressources qu'il avait versées avant sa séparation au service de la Dette.

Aux termes du traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923, l'Égypte — qui n'était pas une simple province, mais avait son existence politique distincte sous la suzeraineté du Sultan — fut libérée de la participation à la dette ottomane au même titre que les territoires ottomans détachés, cependant on lui imposa la charge intégrale des emprunts ottomans gagés sur le tribut de l'Égypte, de sorte que cet *ancien tribut demeura à la disposition des créanciers*, fut conservé pour le besoin du service des dettes respectives.

Ce système, en ce qui concerne spécialement l'Égypte, prête à des objections particulières (V. *supra*, § 20); cependant, il ne laisse pas d'être logique dans ce sens, qu'il conserve aux créanciers le montant intégral des ressources en question.

Certes, l'excédent du revenu du Mont-Liban n'avait pas été directement affecté au service de la dette ottomane. Mais cet ne change rien dans l'occurrence. En effet, le trésor ottoman, à qui revenait cet excédent, était libre soit de l'employer pour le service de la dette, soit de s'en servir pour ses autres besoins en vue de libérer pour le service de la dette tels ou tels de ses autres ressources.

La répartition entre les divers territoires des revenus et des charges qui figurent au budget d'un État fédéral, en regard des revenus et des charges afférents à chaque membre de la fédération, offre, en règle générale, le même caractère aléatoire et ne permet pas de présumer de la véritable force contributive relative de ces territoires. Étant donné la nature des fonctions

en considération la totalité des recettes brutes — c'est faire un calcul sur des bases irrégulières au point de vue logique et pratiquement injustes, comme nous l'avons montré plus haut (p. 560-1).

L'erreur de ce calcul est d'autant plus grande qu'elle n'a été aucunement déterminée par une nécessité d'ordre formel, ainsi que c'était le cas pour Samos (*supra*, p. 561); les revenus du Mont-Liban ont intégralement figuré dans les comptes généraux de l'Empire ottoman.

Un pareil calcul réduisait artificiellement la quote-part du Mont Liban et augmentait à l'avenant, contrairement à la bonne règle, la quote-part des autres États débiteurs en établissant celle du Liban en proportion de sa force contributive nette par rapport à la totalité des ressources brutes de tous les autres territoires.

On aurait pu, tout au plus, vu la situation particulière du Mont Liban, porter à sa charge une partie de la dette ottomane dont le service eût été égal à l'excédent de ses impôts, et l'exclure du tableau de répartition générale. C'est ce qui a été fait pour le TRIPOLI et l'ÉGYPTE.

Traité de *Lausanne* du 18 octobre 1912, ITALIE-TURQUIE, art. 10 : « Le Gouvernement italien s'engage à verser annuellement à la caisse de la Dette Publique Ottomane pour compte du Gouvernement impérial une somme correspondante à la moyenne des sommes qui, dans chacune des trois années précédentes à celle de la déclaration de la guerre, ont été affectées au service de la Dette Publique sur les recettes des deux provinces... »

Ainsi, en ce qui concernait le Tripoli, les créanciers conservaient leur droit à toutes les ressources qu'il avait versées avant sa séparation au service de la Dette.

Aux termes du traité de *Lausanne* du 24 juillet 1923, l'Égypte — qui n'était pas une simple province, mais avait son existence politique distincte sous la suzeraineté du Sultan — fut libérée de la participation à la dette ottomane au même titre que les territoires ottomans détachés; cependant on lui imposa la charge intégrale des emprunts ottomans gagés sur le tribut de l'Égypte, de sorte que cet *ancien tribut demeura à la disposition des créanciers*, fut conservé pour le besoin du service des dettes respectives.

Ce système, en ce qui concerne spécialement l'Égypte, prête à des objections particulières (V. *supra*, § 20); cependant, il ne laisse pas d'être logique dans ce sens, qu'il conserve aux créanciers le montant intégral des ressources en question.

Certes, l'excédent du revenu du Mont-Liban n'avait pas été directement affecté au service de la dette ottomane. Mais ceci ne change rien dans l'occurrence. En effet, le trésor ottoman, à qui revenait cet excédent, était libre soit de l'employer pour le service de la dette, soit de s'en servir pour ses autres besoins en vue de libérer pour le service de la dette tels ou tels de ses autres ressources.

La répartition entre les divers territoires des revenus et des charges qui figurent au budget d'un État fédéral, en regard des revenus et des charges afférents à chaque membre de la fédération, offre, en règle générale, le même caractère aléatoire et ne permet pas de présumer de la véritable force contributive relative de ces territoires. Étant donné la nature des fonctions

qu'assume un gouvernement fédéral et les ressources qu'il réserve pour son propre usage, les données de son budget ne peuvent nullement servir à établir la clef de répartition qui nous intéresse ici[1].

EMPIRE ALLEMAND. Aux termes du traité de *Versailles* du 28 juin 1919, art. 254 : « Les Puissances auxquelles sont cédés des territoires allemands devront... assumer le paiement de :

« 1° Une part de la Dette de l'Empire allemand, calculée en prenant pour base... telle catégorie de revenus... qui seront désignés par la Commission des Réparations comme donnant la juste mesure des facultés respectives de paiement des territoires cédés;

« 2° Une part de la Dette... de l'État allemand, auquel le territoire cédé appartenait, et calculée d'après le principe exposé ci-dessus. »

Contrairement aux dispositions respectives des traités de Sèvres et de Lausanne, stipulant la mise en ligne de compte de tous les revenus du budget de l'État, le traité de Versailles a laissé à la Commission des Réparations le droit discrétionnaire de choisir parmi les différents revenus ceux qu'elle jugera bon d'adopter. Cette disposition était commandée par la nécessité absolue. En effet, aux termes de la constitution de 1871, art. 33, 35 et 70 (modifiés en 1904), les revenus de l'Empire comprenaient : les droits de douane (680 mill. de marks en 1913); contributions indirectes (1.305 mill. de marks en 1913); impôts sur les successions (depuis 1906, 46,3 mill. de marks en 1913); impôts sur l'augmentation de la valeur des immeubles (depuis 1911, 15,3 mill. de marks en 1913); droits de timbre (235 mill. de marks en 1913); revenus des Chemins de fer de l'Empire (revenu net, 46,6 mill. de marks en 1913); Postes et Télégraphes (revenu net, 119,9 mill. de marks en 1913); versements matriculaires (549 mill. de marks en 1913), etc., en tout 2.497 mill. de marks[2].

Ainsi la plus grosse part du budget de l'Empire était constituée par les recettes des douanes et les contributions indirectes (2 milliards de marks sur 2,5 milliards), soit par des revenus dont le lieu de perception ne permet de rien conclure sur la force contributive relative des divers territoires. D'autre part, les budgets des États fédéraux comportaient — d'après le projet de 1914, — 909,5 millions de recettes provenant des impôts directs[3].

A. WAGNER[4] : « Zwischen der indirekten Besteuerung des Bundesstaates und der direkten seiner Einzelstaaten besteht keine genügende Verbindung, durch welche die Wirkungen beider Steuerarten auf die Belasteten zu einer ordentlichen Ausgleichung kämen. »

Rappelons en outre que la taxe impériale sur la bière (« *Reichsbiersteuergemeinschaft* ») ne s'étendait pas à la Bavière, au Würtemberg, au Bade, à l'Alsace et à la Lorraine. La Bavière et le Würtemberg ne participaient pas aux Postes et Télégraphes de l'Empire, etc.

En AUTRICHE-HONGRIE, le *Staatsvoranschlag für die gemeinsame Angelegenheiten* impliquait, outre les parts contributives de l'Autriche et de la Hongrie (255 mill. de cr. en 1909), le revenu net des droits de douane (151 mill.

1. A. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, III Teil, I Buch, 2e éd., Leipzig, 1910, p. 290 et suiv. : « *Eigentümlichkeiten der Bundesstaatsfinanzen* »; HENSEL, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*, Berlin, 1922.

2. J. KONRAD, *Finanzwissenschaft*, 7e éd., Jéna, 1914, p. 447.

3. J. KONRAD, *ib.*, p. 457.

4. *Finanzwissenschaft*, III Teil, 2e éd., 1910, p. 229.

de cr. en 1909), le revenu des poudres et du salpêtre, les taxes consulaires, etc. (11 mill. de cr.) [1].

§ **124**

2. — *On ne peut faire la comparaison entre des revenus publics qui impliquent des frais de perception différents. C'est pourquoi pareils revenus ne peuvent servir d'indice pour déterminer la force contributive relative des territoires.*

Les différents revenus impliquent parfois des frais de perception très différents. La diversité de ces frais tient à plusieurs raisons :

1) *La source du revenu :* de toute évidence, les revenus provenant des impôts et des taxes rentrent avec bien moins de frais que les revenus des entreprises d'État, dont les frais d'exploitation peuvent parfois égaler, sinon dépasser, les revenus.

Le budget de la PRUSSE pour 1914 comportait 5.504,6 millions de marks de recettes, dont 3.155,3 millions de marks de revenus des entreprises. Cependant, le revenu net de ce dernier poste n'était que de 786,6 millions de marks; en particulier, le revenu net des mines était de 14,4 millions en regard de 291 millions de revenu brut [2].

2) *La nature du revenu :* la perception des impôts directs exige, en règle générale, moins de frais que la perception des impôts indirects et des recettes de douanes, le contrôle étant généralement moins coûteux dans le premier cas.

Le professeur LEBEDEV donne un curieux tableau des frais de perception des divers revenus de la Russie en 1887; les pourcentages sont calculés par rapport aux montants des revenus bruts [3] : revenu des terres et des forêts, 42,89 %; des chemins de fer d'État, 56 %; des Postes et Télégraphes, 90 %; impôts immobiliers, 2,2 %; impôts sur le commerce, 1,67 %; impôt 5% sur le revenu des capitaux mobiliers, 1,07 %; régie, droits du timbre et similaires, 3,75 %; recettes des douanes, 8,23 %.

3) *La nature de la localité :* à toutes autres conditions égales, la perception des impôts revient plus cher dans les localités à population clairsemée, avec prépondérance de petites entreprises, que dans les localités à population dense, avec prépondérance d'entreprises de grande envergure.

Il est évident qu'il serait irrégulier d'établir la force contributive relative de plusieurs territoires en mettant en regard, d'une part, le revenu brut d'une entreprise d'État avec un coefficient de dépenses, mettons de 80 %, et, d'autre part, le produit

1. A. BEER, *Der Staatshaushalt Oesterreich-Ungarns seit* 1868, Prague, 1881; A. WAGNER, *Finanzwissenschaft,* III Teil, I Buch, *Steuergeschichte vom Altertum bis zur Gegenwart,* 2e éd., Leipzig, 1910, p. 360-361.

2. J. KONRAD, *l. c.,* p. 299.

3. *L. c.,* t. I, p. 301.

des impôts impliquant des frais de perception de quelque 5 %.

Pour établir les quote-parts des États débiteurs dans la dette ottomane, le Conseil de la D. P. O., s'inspirant de l'article 51 du traité de Lausanne (V. *supra*, p. 556), a pris en considération tous les revenus qui figuraient dans les budgets ottomans.

L'IRAQ a objecté contre l'implication dans ce calcul des revenus *bruts* du « Service des bateaux exploités par l'Empire ottoman sur le Tigre et l'Euphrate », en invoquant les considérations suivantes :

« ... as regards other enterprises... the figures in Table IX include, not the gross receepts, but the portion of the receepts accruing to the Ottoman Government under the Railway Conventions... It is inequitable to debit one State with the gross receepts of one particular transport enterprise and to debit other States only with so much of the revenue of other transport enterprises as accrued to the Government [1]. »

Cette argumentation n'est pas exacte.

L'injustice du procédé ne tient pas à ce que dans les cas des chemins de fer concessionnés, il s'agit d'un revenu net du Trésor et que pour le service des bateaux on a établi les calculs sur le revenu brut; ce qui est injuste, c'est qu'un revenu brut, avec un énorme coefficient des dépenses, a été assimilé aux revenus des impôts, etc., des autres territoires, impliquant un coefficient de dépenses minime.

L'arbitre, M. BOREL, a refusé de donner suite à la requête de l'Iraq en se basant, entre autres choses, sur les considérations suivantes [2] :

« De l'avis de l'arbitre, la thèse présentée par l'Iraq procède d'une appréciation erronée du véritable sens de l'article 51. Ce que cherche le traité dans les revenus visés audit article, c'est le critère de la force contributive des territoires en cause. Or, ce qui la révèle, ce sont les recettes brutes, ce qu'en quelque sorte les territores ont payé, et non les recettes nettes, lesquelles sont, au surplus, influencées par des facteurs entièrement étrangers à l'objet du traité, ainsi par le régime de stricte économie ou de large dépense présidant à l'administration des services publics. »

Cette argumentation de l'éminent juriste nous semble fort contestable.

En effet, si l'on considère que la force contributive d'un territoire est déterminée par le montant des sommes que les territoires ont payées, il faudrait faire entrer en ligne de compte tout ce que la population de ce territoire aura versé aux chemins de fer privés, aux boulangers, aux bouchers, etc., ce qui serait évidemment absurde.

G. JÈZE : « La substitution de l'État ou des agents publics locaux à des compagnies financières dans l'exploitation des chemins de fer, des télégraphes, des téléphones, de la distribution d'eau, de gaz, d'électricité, etc., n'entraîne pas nécessairement, pour les individus, une augmentation de charges, alors qu'elle entraîne certainement un accroissement très considérable des dépenses publiques (et, ajoutons-nous, des recettes publiques brutes, A. S.). [3] »

1. *Case*, n° 22, p. 4.
2. *L. c.*, p. 76.
3. *Cours, Dépenses publiques*, p. 67.

D'autre part, on ne peut évidemment déterminer la force contributive relative de plusieurs territoires d'après des données relatives à ce que « ces territoires ont payé », sans tenir compte de ce qui en doit *normalement* rester chez l'État de par la nature même de tel ou tel revenu.

La TURQUIE objectait à ce qu'il fût donné suite à la demande de l'Iraq en faisant valoir, entre autres choses [1], « qu'il n'y a aucune différence entre les frais d'exploitation d'une entreprise et les frais de perception d'autres sources de revenus, telles que les impôts et taxes. Du moment qu'on ne retranche pas ces frais de perception, on ne peut pas retrancher les frais d'exploitation. »

Cette assertion est justifiée quant à la forme, mais, quant au fond, il est évident qu'on ne peut assimiler les frais de perception des impôts et les frais d'exploitation d'une entreprise.

La Turquie, en outre, faisait observer ceci : « Si l'État successeur se trouve chargé à la suite du transfert d'une entreprise d'État, d'une quote-part plus élevée que celle qui lui incomberait si cette entreprise n'appartenait pas à l'État, il n'y a là rien d'irrationel ni rien d'inique. En effet, l'entreprise appartenant à l'État ottoman étant devenue la propriété de l'État successeur et constituant une ressource *plus importante*, il est juste que, dans ce cas, la part contributive de cet État soit aussi plus élevée. »

Cet argument est absolument mal fondé. Car, *en ce qui concerne la force contributive du territoire donné* (V. *supra*, p. 537), une entreprise commerciale ou industrielle de l'État ne vaut que par le revenu net qu'elle peut normalement donner. Ce serait donc une absurdité flagrante de considérer qu'un État, devenu propriétaire d'une telle entreprise avec un revenu *brut* déterminé, acquiert ainsi la même force contributive qu'un autre État devenu possesseur d'un territoire avec un revenu égal provenant des impôts.

« En tout cas, s'il fallait considérer comme « revenus » les recettes nettes du service fluvial, il y aurait lieu de prendre aussi seulement les recettes nettes de toutes autres entreprises exploitées par ou au nom de l'État. Il faudrait alors défalquer les frais d'exploitation et autres frais, notamment ceux de l'Hôtel des Monnaies, de l'Imprimerie Nationale, des institutions minérales, du monopole du sel, etc... »

Ce raisonnement de la Turquie est tout à fait logique; aussi M. BOREL a-t-il été obligé de réfuter la demande de l'Iraq, les auteurs du traité n'ayant aucunement envisagé ce gros travail de révision des comptes des recettes publiques ottomanes.

En ce qui concernait les revenus bruts du Chemin de fer du Hedjaz, l'IRAQ avait soumis à l'arbitre les considérations suivantes [2] :

« The effect of the inclusion of the gross receipts of the Hedjaz Railway in the general revenues of the Ottoman Empire and in the revenues of Palestine and Trans-Jordan, is to increase the percentage of the Ottoman debt imputable to those two States in an appreciable degree, in the case of Trans-Jordan by as much as 50 per cent... the proportionate shares in the ottoman debt of States other than those through which the Hedjaz Railway runs are not inflated by the inclusion of the gross receipts from railway

1. *Deuxième mémoire*, p. 25.
2. *Case*, p. 7-8, nos 35-36.

in their territory, since, with the single exception of the Hedjaz Railway, all other railways in the Ottoman Empire were exploited under concessions, and only the net revenue accruing to the Empire is credited in the accounts. »

La TURQUIE a formulé à ce sujet une objection analogue à celle qu'elle avait fait valoir au sujet du service de navigation, et aussi erronée :

« Si les parts contributives des autres États dont les territoires sont traversés par d'autres voies ferrées, appartenant à des entreprises concessionnaires ne sont pas grossies par les recettes brutes de ces entreprises, les ressources de ces États ne sont pas non plus accrues par la propriété de ces lignes. Si les parts contributives des territoires où se trouvent des entreprises gouvernementales sont grossies par les recettes brutes de ces entreprises, leurs ressources aussi sont accrues en raison de la propriété de ces entreprises qui leur est dévolue. »

M. BOREL a réfuté la demande de l'Iraq, estimant que, dans le sens et pour l'application de l'article 51, ces recettes doivent être considérées comme rentrant dans le revenu de l'État [2].

§ 125

3. — *Le budget de l'État implique parfois des postes de recettes, lesquels, d'une façon générale, n'ont rien à voir à la question de la force contributive des divers territoires ; d'autres postes, très importants sous ce rapport, peuvent, par contre, ne pas figurer dans ce budget.*

1) *Sommes transitoires* (*durchlaufende Posten*) [3]. Dans tel territoire l'État perçoit lui-même les impôts et en transmet ensuite le total ou une partie aux organes du self-government local; dans tel autre territoire, ces recettes ne sont pas comprises dans le budget de l'État, mais sont directement administrées par les organes du self-government, etc.

2) *Revenus extraordinaires.*

Ces revenus, tels que, par exemple, le produit des emprunts d'État, les recettes provenant de la vente des biens de l'État, sont, en règle générale, très considérables; il est évident que ce serait commettre une erreur que de les prendre en considération pour déterminer la force contributive de tel ou tel territoire. En outre, les recettes provenant des emprunts ne sauraient pratiquement être attribuées à tels ou tels territoires. D'autre part, il serait absurde d'attribuer tout le revenu des emprunts, des indemnités de guerre, etc., au territoire demeuré chez l'ancien

1. *Deuxième mémoire*, p. 30.
2. BOREL, *l. c.*, p. 81.
3. K. WILLGREN, *Das Staatsbudget, dessen Aufbau und Verhältnis zur Staatsrechnung*, Helsingfors, 1899 ; IDEM, *Zur Lehre vom Budget- und Rechnungswesen des Staates*, Finanzarchiv, 1899, t. XVI, p. 99 et suiv.

État amoindri, puisque, ni par sa nature, ni par sa source, ce revenu n'a rien à faire avec ledit territoire.

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA D. P. O. : « En règle générale, le produit des emprunts ne figure pas dans les comptes généraux de l'Empire ottoman. La preuve en est donnée par les comptes généraux des années 1910-11 et 1911-12 qui ne font aucune mention du produit des emprunts importants qui ont été conclus pendant ces années. »

Cependant, « dans le budget de 1330 (1914-15), il a été inscrit sur le produit de l'Emprunt 1914 une somme de p. tq. 71.656.696. L'inscription de cette somme... était tout à fait exceptionnelle et due à des motifs spéciaux. »

3) *Revenus d'occasion.*

Si, dans la période de temps qu'on prend en considération pour déterminer les quote-parts, ces revenus ont atteint un chiffre considérable, on risque, en en tenant compte, de fausser le véritable état de choses.

Le Gouvernement de l'Empire ottoman a saisi en 1909-1910 (1325) les biens et valeurs se trouvant dans le palais de Yldiz ainsi que dans les différentes banques et appartenant à Abdul Hamid.

En effectuant en 1924 le calcul des quote-parts de la dette ottomane et en se basant sur le fait que les sommes provenant des biens et valeurs dont il s'agit ont figuré à titre de revenus dans les comptes des exercices 1910-11 et 1911-12, le Conseil de la D. P. O. les a considérées comme tels sans tenir compte de leur véritable caractère, qui, cependant, selon l'opinion de la Turquie, ne permettait pas de les placer dans la même catégorie que les revenus réguliers de l'État.

En objectant à ce que ces sommes fussent prises en considération, la TURQUIE a fait valoir à cette occasion les faits d'une nature identique survenus presque à la même époque et qui ont néanmoins reçu un traitement différent. En effet, entre les espèces et valeurs qui viennent d'être mentionnées, un nombre considérable de propriétés appartenant également à Abdul Hamid avaient été transférées à l'État. « Les revenus, et non pas le capital de ces propriétés, furent compris, soit dans le revenu total de l'Empire ottoman, soit dans les revenus des territoires détachés où elles sont situées. »... « S'il est juste que les revenus seuls d'une partie du patrimoine en question figurent dans le calcul du revenu moyen, il est évident qu'on ne saurait faire figurer dans le même calcul le capital et non pas le revenu d'une autre partie du même patrimoine... [2] »... « Lesdites sommes représentaient, non pas une ressource normale, comme celles qui seules peuvent entrer en ligne de compte dans un revenu pris pour critère de la capacité contributive d'un pays, mais bien une ressource absolument exceptionnelle, éphémère, et dont il serait injuste et contraire à l'esprit du traité de tenir compte en chargeant ainsi indûment la part des annuités de la D. P. O. incombant à la Turquie. [3] »

L'arbitre, M. BOREL, a refusé de donner suite à cette requête vu que « le

1. *Observations sur le mémoire présenté par le Gouvernement de la République turque*, p. 17.

2. *Mémoire du* 10 *février* 1925 *présenté par le Gouvernement de la République turque dans l'arbitrage prévu par l'article* 47 *du traité de Lausanne de* 1923 *au sujet de la répartition de la Dette Publique Ottomane*, p. 39-44.

3. BOREL, *l. c.*, p. 81-82.

traité ne fait aucune distinction entre revenus réguliers et revenus d'occasion[1] ».

Parmi les recettes qui figurent au budget, il y en a qu'il est simplement impossible d'attribuer à un territoire déterminé, car elles proviennent de l'étranger : tels sont, par exemple, les revenus des titres, des capitaux, des entreprises et des institutions consulaires se trouvant à l'étranger, les tributs, les indemnités de guerre, etc.

En principe, pareils revenus ne devraient pas entrer en ligne de compte, puisqu'ils ne déterminent en rien la force contributive relative d'un territoire. Mais, pratiquement, il ne serait peut-être pas tout à fait juste de ne pas en tenir compte lorsqu'il s'agit de revenus importants et supposés stables, qui demeurent à la disposition de l'ancien État amoindri.

§ 126

4. — *Le budget de l'État peut, éventuellement, ne pas comprendre les prestations en nature* (corvées, impôts en nature, logement des troupes, etc.), *ni les avantages en nature* (logement, entretien gratuit; en France, attribution d'un bureau de tabac au lieu d'une pension, etc.); *ils peuvent cependant atteindre parfois un chiffre considérable et leur répartition entre les divers territoires être en disproportion avec la répartition des charges du budget.*

La même observation s'applique aux cas où les agents publics (notaires, huissiers, conservateurs des hypothèques, etc.) ont le droit de percevoir directement sur le public des taxes en leur faveur[2].

§ 127

3. — Lieux a considérer : répartition des revenus et des dépenses entre les territoires.

Lorsqu'il s'agit d'utiliser telle ou telle catégorie de revenus publics comme indice de la force contributive relative des divers territoires, il se pose toujours une question aussi importante que difficile, à savoir : quel est précisément le lieu dont on doit tenir compte en attribuant aux divers territoires tels ou tels revenus ?

Est-ce le lieu d'*imposition* (de constatation) du revenu, le lieu de *centralisation comptable*, le lieu de *perception*, le lieu de *réception* (d'encaissement) ou bien le lieu de la *provenance* de la recette?

Il est évident que ces divers lieux ne coïncident pas toujours.

1. Borel, *l. c.*, p. 83.
2. G. Jèze, *Cours, Dépenses publiques*, p. 34, 35, 67.

En particulier, le lieu d'encaissement d'un revenu ne coïncide souvent pas avec le lieu de sa provenance.

Ainsi, par exemple, les contributions indirectes sont *imposées* sur les lieux de production (usines sucrières, distilleries d'alcools, manufactures des tabacs, fabriques d'allumettes, etc.), elles sont souvent *perçues* au siège social des compagnies productrices et *payées*, en dernier compte, par tous les consommateurs. Les droits de douanes sont imposés aux douanes mêmes qui peuvent se trouver soit à la frontière, soit à l'intérieur de l'État; ils sont payés en dernier compte par les acheteurs des marchandises importées. Les impôts réels sont imposés sur les lieux d'emplacement des immeubles, ils sont souvent payés sur les lieux de résidence des contribuables. L'impôt sur le revenu est imposé et payé à l'endroit du séjour des personnes assujetties à cet impôt et non pas sur les lieux de provenance de leur revenu.

Il est évident que ce qui compte pour déterminer la force contributive de tel ou tel territoire est seul le *lieu de provenance* d'un revenu. Cependant, les indications du budget portent sur le lieu de la comptabilité d'un revenu, et ce lieu est établi tantôt d'après celui de l'imposition, tantôt d'après celui de la perception, etc., mais jamais d'après le lieu de provenance effective du revenu en question, lequel, du reste, ne se laisse pas toujours déterminer d'une façon précise.

Dans ses observations sur le mémoire présenté par l'Iraq, la Palestine et la Transjordanie à l'arbitre, M. Borel, le CONSEIL DE LA D. P. O. a exposé la doctrine générale qu'il a suivie dans l'application de l'article 51 du traité de Lausanne [1] : « Par revenu des territoires détachés, il faut comprendre le revenu perçu dans ces territoires. Le lieu de perception d'un revenu est déterminé par le lieu où ce dernier est perçu du contribuable désigné par la loi ou par le lieu où le droit de l'État est acquis... »

En ce qui concerne la dette ottomane, l'arbitre, M. BOREL, eut à examiner les requêtes suivantes :

BULGARIE [2] : « Dans la partie de caza de Moustafa-Pacha se trouvait avant la cession le bureau de douane ottoman sur la ligne de chemin de fer à la frontière de la Turquie. Les revenus attribués audit territoire provenaient essentiellement des recettes de ce bureau.

« Dans l'application de l'article 51, le territoire acquis par la Bulgarie se trouve ainsi grevé d'un revenu très considérable d'où résulte à la charge de cet État une part correspondante des annuités de la D. P. O. Or, à la suite du changement territorial qui s'était ainsi produit, le bureau de douane turc, source de ce revenu, a été transféré par le Gouvernement ottoman en deçà de la nouvelle frontière turque. Dès lors, c'est sur territoire turc qu'ont été transportés à la fois le revenu en cause et le lieu de perception. Se fondant sur ce fait, la Bulgarie a demandé à l'arbitre de décider que les recettes

1. *Observations du Conseil de la D. P. O. sur le mémoire du Gouvernement britannique*, p. 3-4.

2. *Mémoire bulgare* (éd. du Conseil de la D. P. O.), p. 12 et suiv.; BOREL, *l. c.*, p. 70-71.

douanières doivent être retranchées du revenu du caza de Moustafa-Pacha et que le chiffre de ce revenu doit être réduit en conséquence. »

GRÈCE [1] : « Les salines et les principaux centres d'approvisionnement du sel dans l'ancienne Turquie d'Europe se trouvant sur des territoires cédés à la Grèce, cette circonstance purement accidentelle aurait pour conséquence — si l'on s'attache au lieu de perception — de faire considérer comme revenus desdits territoires les recettes qu'y produisit la vente du sel, alors qu'en définitive ces recettes étaient payées dans le prix du sel par les consommateurs du sel en Bulgarie, en Yougoslavie, en Albanie, aussi bien que dans les îles de la Méditerranée orientale. Le même phénomène se présente à l'égard des spiritueux. Les recettes de l'Administration de la D. P. O. figurent dans les comptes comme revenus des territoires, aujourd'hui helléniques, où les spiritueux étaient achetés, alors qu'en réalité lesdits spiritueux étaient destinés aux îles ou à l'intérieur de la péninsule balkanique et consommés dans d'autres pays. »

SYRIE ET GRAND-LIBAN [2] : « Les recettes douanières constatées dans les ports syriens et libanais et mis au compte de la Syrie et du Grand-Liban se rapportaient, pour une partie considérable, à des marchandises à destination d'autres territoires. Les ports en question se trouvent sur les grandes voies commerciales utilisées par les courants d'importation et d'exportation qui traversent l'Asie Mineure. Il ne paraît pas juste que l'on grève les territoires dont, fortuitement, ces ports font partie de revenus qui, en définitive, étaient supportés par le Hinterland et qui doivent, dès lors, être attribués aux territoires où la marchandise a été consommée. »

La Syrie et le Grand-Liban ont donc demandé à l'arbitre de réduire le chiffre de ces recettes douanières dans une proportion qu'ils fixaient à 40 % [3], afin de déterminer la part à considérer comme revenu afférent à la Syrie et au Grand-Liban.

M. BOREL n'a pu donner suite à ces requêtes. Le traité de Lausanne ayant admis que le calcul des quote-parts serait basé sur les données des budgets d'État, ces conséquences étaient inéluctables : l'arbitre n'était pas appelé à établir « la répercussion économique de la charge pécuniaire imposée par l'État »; pour des considérations d'ordre formel, la notion du revenu est, à ses yeux, « inévitablement liée au lieu de perception [4] ».

Le résultat de ces particularités comptables des revenus publics est que certains d'entre eux, qui devraient, au fond, fort bien convenir pour présumer de la force contributive relative des territoires, ne semblent en fait nullement appropriés à cette fin.

Le Sous-Comité de la Commission des Réparations, amené à établir les quote-parts des divers États dans la dette AUTRICHIENNE et HONGROISE, était prêt à retenir, à côté de l'impôt foncier et d'un impôt représentatif de la fortune acquise, les impôts général et spécial sur les professions. Mais il s'est heurté à l'obstacle suivant :

1. *Mémoire présenté par le Gouvernement hellénique* (éd. du Conseil de la D. P. O.), p. 4 et suiv.; BOREL, *l. c.*, p. 86.

2. *Mémoire* (édit. du Conseil de la D. P. O.), p. 20 et suiv.; BOREL, *l. c.*, p. 88.

3. *Mémoire*, p. 24.

4. BOREL, *l. c.*, p. 86.

« L'impôt spécial — c'est celui qui concerne les sociétés — est bien proportionnel à leur importance, mais il est divisé forfaitairement en deux parts, l'une, généralement fixée à 80 % (proportion inférieure à la réalité), qui atteint les lieux mêmes de production des sociétés, usines, manufactures, entrepôts, succursales, au point même du territoire où ils se trouvent, l'autre, généralement fixé à 20 % (proportion supérieure à la réalité), qui atteint le siège social. Or, en fait, le siège social des sociétés est le plus souvent dans les grandes villes, à Vienne quand il s'agit de l'ancienne Autriche, à Budapest quand il s'agit de l'ancienne Hongrie. Au total, les sociétés payaient un impôt approprié à leur situation, mais subdivisé d'une manière forfaitaire, donc arbitraire et non conforme à la réalité. »

De même, au sujet de l'impôt sur le revenu en Autriche, le Sous-Comité a constaté qu'il est territorialement réparti d'une manière inique. « Il atteint le contribuable à sa résidence habituelle — et cela pour la totalité de son revenu, encore que ce revenu provienne pour une partie seulement de la résidence habituelle, et pour une autre partie, quelquefois plus importante, de biens immobiliers situés ailleurs... »

Après avoir fait ces constatations, le Sous-Comité a dû abandonner l'idée de découvrir dans ces revenus fiscaux le critérium de la capacité contributive des divers territoires [1].

Cependant, en certains cas, on peut, à l'aide de tel ou tel procédé, adopter ces revenus pour les besoins dont il s'agit.

Supposons que l'ancien État se soit divisé en deux États A et B. Mettons que la situation se présente de la façon suivante :

Produit des contributions	Territoires		
	A	B	Total
Directes	80 m. de fr. 80 %	20 m. de fr. 20 %	100 m. de fr. 100 %
Indirectes	70 m. de fr. 35 %	130 m. de fr. 65 %	200 m. de fr. 100 %
Total	150 m. de fr. 50 %	150 m. de fr. 50 %	300 m. de fr. 100 %
Population	15 millions 60 %	10 millions 40 %	25 millions 100 %

Supposons ensuite :

1° Que la répartition de la population et des contributions directes ne caractérise pas d'une façon exacte la force contributive relative de ces territoires;

2° Que la répartition des contributions indirectes est forfaitaire parce qu'elle ne tient compte que du lieu de leur paiement par les usines et les fabriques (usines sucrières, distilleries d'al

1. C. D. R., *Annexe* 1510, p. 17-18.

cools, etc.) et ne détermine nullement la force contributive relative de ces territoires.

Cependant, il y a tout lieu de considérer que la répartition *effective* de tout le produit des contributions directes aussi bien que des contributions indirectes détermine d'une façon exacte la force contributive relative des territoires en question.

En ce cas, s'il y a lieu de supposer que la consommation d'articles frappés de contributions indirectes est proportionnelle au nombre de la population, on obtiendra les quote-parts régulières que voici :

En mill. de francs.

Produit des contributions	Territoires		
	A	B	Total
Directes	80	20	100
Indirectes.....	(60 % de 200 =) 120	(40 % de 200 =) 80	200
Total	200	100	300
%	66 2/3 %	33 1/3 %	100 %

A ce propos, les faits suivants sont très instructifs en ce qu'ils caractérisent le procédé de la distribution entre divers territoires des revenus perçus dans ces territoires par le gouvernement central.

ZOLLVEREIN ALLEMAND [1], traité de douanes, 22 mars 1833 [2]. Les recettes douanières étaient distribuées entre les divers États membres de l'Union douanière, *proportionnellement à la population*. Toutefois, lors de l'adhésion à l'Union de Francfort-sur-le-Mein, en 1836, il a été fixé pour lui un *præcipuum :* un habitant de Francfort était assimilé à 4 1/2 [3]; pour Hanovre et

1. DITTMAR, *Der deutsche Zollverein*, 2e éd., Leipzig, 1869, 2 volumes; FALKE, *Geschichte des Deutschen Zollvereins*, 1869; THUDICHUM, *Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins*, 1870, p. 587 et suiv.; E. WORMS, *L'Allemagne économique ou l'histoire du Zollverein allemand*, Paris, 1874; P. LABAND, *Staatsrecht des Deutschen Reichs*, 5e éd., 1914, t. IV, p. 384 et suiv.; W. GERLOFF, *Die deutsche Zoll- und Handelspolitik von der Gründung des Zollvereins bis zum Frieden von Versailles*, Leipzig, 1920, p. 27.

2. M. N. R., t. XI, p. 525.

3. *Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des Deutschen Zoll- und Handelsvereins*, Berlin, 5 volumes, 1845-1871, t. II, p. 369 et suiv.; v. aussi W. ROSCHER, *Finanzwissenschaft*, 2 Halbband, 3e éd., 1901, p. 96.

Oldenburg (traité avec la Prusse de 1851), un habitant était représenté à 1 3/4 [1]. La Prusse recevait sur les droits d'exportation un *præcipuum* équivalent à la moitié de leur rentrée dans la partie orientale du pays, mais cependant limité à un maximum de 300.000 thalers [2].

EMPIRE ALLEMAND. D'après la loi du 15 juillet 1879, § 8 (*lex Frankenstein*), l'excédent des recettes des douanes et des tabacs au-dessus de 130 mill. de marks (d'après la loi du 16 avril 1896, au-dessus de 143 mill.) devait être distribué entre les États allemands « *nach dem Matrikularfuss* » (V. *supra*, p. 552), *en proportion de leur population*. La loi du 1er juillet 1881, § 2, stipulait que tout le revenu net des droits du timbre serait distribué de la même façon; le même règlement fut adopté par la loi du 24 juin 1887, § 39, pour l'impôt sur l'alcool (*Verbrauchsabgabe vom Branntwein*).

La loi du 14 mai 1906 (*lex Stengel*) abolit ces « *Ueberweisungen* », en ce qui concerne les recettes des douanes et des tabacs. Il leur fut substitué la distribution, *d'après la population*, du produit des impôts sur les cuves (*Maischbottich*) et le matériel de distillation de l'alcool (*Branntweinmaterial*). La loi du 15 juillet 1909 abrogea les *Ueberweisungen* des droits du timbre [3].

Le *Landessteuer-(Finanzausgleichs-) gesetz* du 30 mars 1920 prévoit la participation des pays au produit des impôts sur le revenu et sur les corporations — *d'après le lieu de provenance* (« *nach der örtlichen Radizierung* »), de l'impôt sur la succession (supprimé en 1924), de l'impôt sur le chiffre d'affaires — *d'après la population* et pour les communes, dans ce dernier cas — « *nach dem örtlichen Aufkommen* ». La loi du 23 juin 1923 a augmenté la part des pays et communes à ce dernier revenu et l'a fixée *en proportion de l'impôt sur le revenu*. Aux termes de la 3e *Steuernotverordnung* du 14 février 1924, on adopta la *population* comme clef de distribution du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires [4].

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. Aux termes de la loi du 9 juillet 1900 [5], l'Union distribue entre ses membres une partie des recettes des douanes et des impôts, *en proportion de leur population*.

BELGIQUE-LUXEMBOURG. Union douanière 1921 [6], la répartition des recettes des douanes doit se faire (art. 11) *d'après la population*.

AUTRICHE. L'*Abgabenverteilungsgesetz* du 3 mars 1922 [7] et la loi additionnelle de 1925 ont établi la participation des pays au produit d'une série des impôts fédéraux : pour les impôts sur les boissons et sur la circulation des

---

1. M. N. R. G., t. XVI, p. 221; *Verträge, ib.*, t. III, p. 116 et suiv.

2. V.-A. LEBEDEF, *Le droit financier*, t. II, Saint-Pétersbourg, 1885 (en russe), p. 532.

3. W. GERLOFF, *Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches nebst ihren Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen*, Jena, 1913, p. 64 et suiv., et *passim*, P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5e éd., 1914, t. IV, p. 330 et suiv.; A. WAGNER, *Finanzwissenschaft, l. c.*, partie III, p. 302 et suiv., p. IV, p. 653.

4. J. POPITZ, V° *Finanzausgleich*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, t. V, p. 1027 et suiv.

5. DOERKES-BOPPARD, *Verfassungsgeschichte der australischen Kolonien und des Commonwealth of Australia*, Berlin, 1903, p. 130 et suiv.

6. S. D. N., *Recueil*, t. IX, p. 223 et suiv.; B. NOLDE, *Droit et technique des traités de commerce* (Académie de droit international, Recueil des Cours), 1925, p. 152-3.

7. WURMBRAND, *Der österreichische bundesstaatliche Finanzausgleich des Jahres 1922 und seine staatsrechtliche Bedeutung, Zeitschrift für öffentliches Recht*, t. III, 1922-23, p. 628 et suiv.

marchandises (*Warenumsatz*) — *d'après la population*, les quote-parts des grandes communes devant être multipliées par un certain coefficient; pour les impôts sur le revenu, sur la rente, sur les corporations, sur la fortune (*Vermögen*), sur les professions (*Erwerb*) — *d'après le lieu d'imposition* (Veranlagung, Verschreibung).

Nous n'examinerons pas ici dans quelle mesure telle ou telle clef de distribution appliquée dans les divers cas que nous venons de citer, répond au but que l'on se pose.

Ainsi, par exemple, en FRANCE, on applique à la répartition des fonds communs tantôt un système de répartition *proportionnelle à la population*, tantôt on fait entrer en ligne de compte diverses données statistiques (produit des droits d'octroi en 1913, longueur des routes, centime démographique). Le résultat du mode de partage adopté a été d'accorder aux communes rurales des ressources surabondantes alors que les villes et les communes de banlieue sont insuffisamment dotées. En outre, par suite du privilège des bouilleurs de cru et de l'assiette défectueuse de l'impôt sur les bénéfices agricoles, certaines communes reçoivent, au titre du fonds commun, des sommes supérieures au total des impôts perçus chez elles pour le compte de l'État [1].

Une difficulté analogue à celle que nous avons exposée plus haut (p. 571-2) surgit lorsqu'il s'agit de déterminer les *dépenses* indispensables d'un territoire donné (*supra*, p. 539) et, en particulier, lorsqu'il s'agit de préciser le lieu auquel doit être attribuée telle ou telle dépense.

On peut, notamment, envisager dans l'occurrence les lieux suivants :

1° Le lieu où la dépense est sanctionnée et enregistrée; ce lieu, évidemment, ne signifie rien pour notre question, bien que ce soit précisément lui qui figure généralement aux budgets.

2° Le lieu où la dépense est effectuée (par ex. en cas d'achat sur un territoire, voire à l'étranger, de rails destinés à un autre territoire).

3° Le lieu dans l'intérêt duquel la dépense est effectuée; soit le lieu physique (celui par exemple où l'on construit un chemin de fer), soit le lieu politique ou économique (celui par exemple *en vue de l'intérêt stratégique, économique, etc.*, duquel on construit ce chemin de fer).

Dans bien des cas, il est fort difficile, sinon impossible, de déterminer d'une façon objective à quel lieu précis doit être attribuée telle ou telle dépense [2]. Ainsi, par exemple, les frais d'entretien des troupes, les frais de construction d'une forteresse, des chemins de fer stratégiques, etc., n'offrent pas, en maintes occasions, un caractère local dans la propre acception de ce terme, c'est-à-dire ne sont pas destinés à améliorer les conditions du territoire où ils sont effectués, bien qu'ils puissent indirectement accroître le bien-être de la population locale;

1. Rapport du Comité des Experts de 1926, annexe III.

2. V. les exemples statistiques chez le prof. N.-P. JASNOPOLSKY, *Sur la répartition géographique des revenus et des dépenses publics de la Russie*, 2 parties avec annexe, 3 vol., Saint-Pétersbourg, 1890 et 1897 (en russe), t. III.